

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – DCJ
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

MARCOS AURÉLIO DA SILVA FILHO

**DA OBRIGATORIEDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO NAS CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS: A BUSCA PELA CELERIDADE E A ANÁLISE DA VANTAJOSIDADE
DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)**

SANTA RITA/PB

2023

**DA OBRIGATORIEDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO NAS CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS: A BUSCA PELA CELERIDADE E A ANÁLISE DA VANTAJOSIDADE
DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de Santa Rita do Departamento de
Ciências Jurídicas da Universidade Federal
da Paraíba como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.**

Orientadora: Prof. Dra. Ana Paula Basso

SANTA RITA/PB

2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586o Silva Filho, Marcos Aurélio da.

Da obrigatoriedade do processo licitatório nas contratações públicas: a busca pela celeridade e a análise da vantajosidade do Sistema de Registro de Preços (SRP) / Marcos Aurélio da Silva Filho. - Santa Rita, 2023.

67 f.

Orientação: Ana Paula Basso.

Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ/DCJ.

1. Sistema de Registro de Preços. 2. Vantajosidade.
3. Decreto nº 7.892/13. 4. Celeridade. I. Basso, Ana Paula. II. Título.

UFPB/DCJ/CCJ-SANTARITA

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DIREÇÃO DO CENTRO
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO



DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – TCC

**ATA DA BANCA EXAMINADORA DA DEFESA PÚBLICA DO TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO**

Ao vigésimo quarto dia do mês de Outubro do ano de dois mil e vinte três, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “Da obrigatoriedade do processo licitatório nas contratações públicas: a busca pela celeridade e a análise da vantajosidade do Sistema de Registro de Preços (SRP)”, sob orientação do(a) professor(a) Ana Paula Basso que, após apresentação oral, foi arguido pelos integrantes da Banca Examinadora que se reuniram, reservadamente, e decidiram emitir parecer favorável à aprovação, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, do(a) aluno(a) Marcos Aurélio da Silva Filho com base na média final de 10,0 (dez). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Ana Paula Basso

Ana Carolina Couto Matheus

Jéssica Flávia Rodrigues Corrêa

Dedico este trabalho a minha mãe, Lucilia Lima de Sousa, pois é graças ao seu esforço que hoje posso concluir o meu curso.

RESUMO

O procedimento licitatório deve ser realizado de forma obrigatória pela Administração Pública, mediante imperativo definido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, quando se mostrar necessária a aquisição de bens, serviços ou obras, com intuito de sanar determinada necessidade administrativa. Dito isto, no ordenamento jurídico brasileiro visualiza-se uma estrutura legislativa robusta que estabelece diversos critérios pelos quais tal procedimento licitatório deve se orientar, a exemplo das modalidades licitatórias, critérios de julgamento, documentos essenciais para estabelecimento e desenvolvimento do certame, prazos, ampla pesquisa de mercado, além do respeito aos princípios norteadores do processo licitatório, dentre outros inúmeros fatores inerentes a realização da licitação. No entanto, apesar de dispor de vários métodos para realização desse procedimento, este ainda se encontra limitado às burocracias e formalidades próprias da atividade realizada, com o desígnio de garantir o estrito cumprimento da lei e respeito aos valores consubstanciados pelos contribuintes que se beneficiam, direta ou indiretamente, das licitações realizadas pelos órgãos da Administração Pública. Nesse sentido, com o intuito de desenvolver formas de contratação mais céleres e vantajosas, surge a figura do Sistema de Registro de Preços (SRP), utilizada junto a modalidade licitatória pregão, na sua forma eletrônica, e que propõe uma forma de contratar com características únicas que beneficiam e enriquecem o âmbito da contratação pública. Dessa forma, é objetivo geral dessa pesquisa compreender a forma pela qual o SRP efetivamente torna o procedimento licitatório mais célere e como o instituto do órgão não participante, também chamado de “carona”, torna as aquisições menos rígidas e com maiores benefícios à Administração Pública. Com isso, evidenciam-se como objetivos específicos: a compreensão do procedimento licitatório em si, transitando desde os princípios administrativos até mesmo os imperativos estabelecidos em lei, nos quais ambos devem ser respeitados; além de entender a causa da morosidade do procedimento licitatório; e, de forma mais específica, abordar e entender o papel do SRP como alternativa viável para contratações céleres e vantajosas à Administração Pública. Como metodologia adotada, utilizou-se do método científico dedutivo, partindo de premissas maiores e genéricas, relativas aos aspectos legislativos que estruturam a licitação no ordenamento jurídico brasileiro. Com o domínio destas premissas se discute o entendimento da função do SRP nas contratações públicas e possíveis problemáticas que permeiam a temática delimitada. Além de abordar o papel fundamental de elaboração de uma fase interna da licitação bem estruturada e devidamente revisada por órgão competente, como condição indispensável ao desenvolvimento e célebre conclusão do certame, busca-se também debater acerca da incerteza de certos administradores e autores da literatura especializada que ainda encontram certa desconfiança em se utilizar do SRP, sob a justificativa de uma nítida inconstitucionalidade e legislação controversa acerca da criação da figura do “carona” no instituto. Como conclusão, o presente trabalho alcança o resultado de que a adoção do SRP nas contratações públicas, na forma estabelecida em lei, promove um aumento significativo da celeridade e vantajosidade nas aquisições públicas, benefícios decorrentes das próprias características do instituto, promovendo sucesso em sua aplicabilidade.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Decreto nº 7.892/13; Sistema de Registro de Preços; carona; pregão eletrônico; vantajosidade; celeridade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANP – Agência Nacional do Petróleo
ARP – Ata de Registro de Preços
CGU – Consultoria-Geral da União
CJU-PB – Consultoria Jurídica da União no Estado da Paraíba
CPqGM – Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz
DOU – Diário Oficial da União
e-CJU – Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual
EPP – Empresa de Pequeno Porte
ETP – Estudo Técnico Preliminar
GNCS – Guia Nacional de Contratações Sustentáveis
IN – Instrução Normativa
IRP – Intenção de Registro de Preços
ME – Microempresa
MP – Medida Provisória
PAC – Planejamento Anual de Contratações
PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas
RDC – Regime Diferenciado de Contratações
SICAF – Sistema de Cadastro de Fornecedores
SISG – Sistema de Serviços Gerais
SRP – Sistema de Registro de Preços
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Tecnologia da Informação
TJPB – Tribunal de Justiça da Paraíba

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA LEI Nº 8.666/93 E NORMATIVOS REGULAMENTADORES AUXILIARES: ESTRUTURAS BASILARES PARA COMPREENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.....	12
2.1. PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.....	16
2.2. TIPOS DE LICITAÇÃO OU CRITÉRIOS DE JULGAMENTO.....	18
2.3. MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	21
2.3.1. Concorrência.....	21
2.3.2. Tomada de Preços.....	23
2.3.3. Convite.....	23
2.3.4. Concurso.....	24
2.3.5. Leilão.....	25
2.3.6. Pregão.....	25
2.4. ALTERAÇÕES PROVENIENTES DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: PRINCIPAIS MUDANÇAS ASSERTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO NO BRASIL.....	30
3. CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) DIANTE UMA LEGISLAÇÃO CONTROVERSA: CELERIDADE E VANTAGEM À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM OPOSIÇÃO A MOROSIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO.....	31
3.1. ÓRGÃO GERENCIADOR, PARTICIPANTES E NÃO PARTICIPANTES (CARONAS): FIGURAS CENTRAIS DO REGISTRO DE PREÇOS.....	38
3.2. FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO POR SRP: CONSOLIDAÇÃO DAS NECESSIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CONDIÇÃO <i>SINE QUA NON</i> PARA O ÊXITO DO CERTAME.....	46
3.3. DO USO RECORRENTE DO SRP PELOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS FRENTE A VIOLAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE LICITAR NA FIGURA DO “CARONA”.....	52
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS.....	63

1. INTRODUÇÃO

A obrigatoriedade licitatória encontra-se edificada no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e estabelece que obras, serviços, compras e alienações deverão ser realizadas através de processo licitatório público, mediante igualdade de condições entre todos os participantes e com estabelecimento de cláusulas que apresentem as condições de contratação com a administração pública. Dessa forma, diante das modalidades licitatórias disponíveis mediante lei, com base no objeto a ser contratado, a administração firmará contrato com a empresa que apresente a proposta mais vantajosa.

Dessa forma, a proposta mais vantajosa, ou que implique numa maior *vantajosidade* a administração pública, não se limita apenas ao viés estritamente econômico, muito embora as contratações públicas se utilizarem de verba pública e espera-se que esse capital seja bem investido de forma que não comprometa a qualidade do objeto contratado. Com isso, as licitações ocorrem mediante custo e benefício, dialogando com princípios administrativos que norteiam todo o processo licitatório, como aqueles elencados no art. 3º, *caput*, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993).

Dito isso, o presente trabalho tem como objetivo entender de qual forma o Sistema de Registro de Preços (SRP), classificado como um procedimento auxiliar através da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), em seu art. 78, inciso IV, torna o procedimento licitatório mais célere. Para além disso, visualizar como a aquisição de bens e a contratação de determinados serviços pode se mostrar menos morosa e mais vantajosa à administração pública.

A busca por contratações céleres é aspecto fundamental no âmbito da administração pública, que busca garantir minimamente a manutenção e desenvolvimento dos serviços prestados pelo Estado que são estritamente necessários para manter a máquina pública em movimento. Somente no ano de 2022 foram realizadas 20.813 licitação com contratações, com dispêndio na monta de R\$ 79,01 bilhões de reais e somente no primeiro semestre do ano corrente as contratações já chegam ao patamar de R\$ 55,17 bilhões de reais. Dentre as modalidades utilizadas destaca-se o Pregão por Sistema de Registro de Preços, que só no primeiro semestre de 2023 apresenta 69,02% do todo contratado, revelando um aumento significativo em comparação ao ano de 2022, no qual figurou apenas com 12,59% das contratações totais (Portal da Transparência, 2023).

Portanto, destaque-se a importância do SRP no ordenamento administrativo brasileiro, constatado através de seu crescimento ao longo dos anos nas contratações públicas, sendo uma alternativa viável quando se busca maior celeridade nos certames licitatórios.

No entanto, a partir dos dados evidenciados anteriormente, é oportuno levantar a questão: de que forma o SRP cumpre o papel de auxiliar na celeridade do procedimento licitatório? E a hipótese que soluciona essa questão está contida na própria estrutura deste procedimento auxiliar, ou seja, em suas características, pois o poder público, por exemplo, não licita com finalidade imediata, ele apenas registra o preço para possíveis contratações futuras, além de disponibilizar a utilização das Atas de Registro de Preços por Órgãos que não participaram dos ritos iniciais licitatórios estabelecidos em lei, bem como, não há necessidade de dotação orçamentária prévia, visto que não há certeza quanto a contratação da empresa e, ainda, ocorre a padronização nos preços do objeto ou serviço licitado.

Também é de fundamental importância compreender a causa da morosidade dos certames licitatórios nas demais modalidades disponíveis em lei a partir do entendimento da estrutura da licitação. De tal maneira, que dialogue com o debate do SRP como alternativa viável para contratações mais céleres.

Ainda, destaca-se o papel fundamental das Consultorias Jurídicas da União Especializadas Virtuais (e-CJUs), que faz parte da estrutura da Advocacia Geral da União (AGU), criadas pela Portaria AGU nº 14, de 23 de janeiro de 2020, já revogada, mas incorporada pela Portaria Normativa AGU nº 72, de 7 de setembro de 2022 e tem como objetivo atuar nas especialidades de aquisições; serviços com dedicação exclusiva de mão de obra; serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra; obras e serviços de engenharia; patrimônio; e residual (art. 1º, incisos I ao VI da Portaria Normativa AGU nº 72/2022). Mais especificamente o papel da e-CJU – Aquisições, principalmente no âmbito da fase interna da licitação na modalidade pregão eletrônico com registro de preços, validando e retificando toda a documentação proveniente do órgão que irá licitar através do sistema *Super Sapiens* da AGU. Responsável por receber, organizar e unificar os processos administrativos relativos às licitações públicas para serem analisados pelos Advogado da União selecionado e, a partir do seu aval, prosseguir para o início da fase externa da licitação.

Por fim, pretende-se discutir um debate ainda levantado por parte da doutrina no que tange a consideração da adesão à ata de registro de preços como uma prática inconstitucional pelos órgãos da administração pública e um enfrentamento ao dever de licitar consolidado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), decorrente da utilização indiscriminada deste instituto.

Portanto, apresenta-se como objetivo geral do presente trabalho a busca por compreender de qual forma o SRP torna o procedimento licitatório mais célere e como o

instituto do “carona” torna as aquisições menos morosas e mais vantajosas à Administração Pública. Como objetivos específicos, pode-se destacar a compreensão do procedimento licitatório em sua totalidade, diante das modalidades, critérios de julgamento e, bem como, através dos princípios norteadores da licitação; além de entender a causa da lentidão do andamento do processo licitatório e, por fim, de forma mais singular, abordar e entender o papel do SRP como uma alternativa encontrada pela Administração para alcançar contratações mais rápidas.

Para comprovar a hipótese suscitada, o método científico adotado será o dedutivo, visto que, diversas vezes constará como ponto de partida premissas maiores e mais genéricas, proveniente das leis que tutelam o processo licitatório e constituem uma teoria de base para desenvolvimento do raciocínio, objetivando a solução da problemática (Mezzaroba e Monteiro, 2019, p. 89), como as Leis nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), 14.133/21 (BRASIL, 2021) e, bem como, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), normas nacionais que devem ser obedecidas por todos os entes da administração pública e que garantem a obrigatoriedade de licitar, a partir da compreensão de sua aplicação e observância nos certames licitatórios. Somente a partir do domínio destas premissas genéricas é que se obterá êxito na elucidação da questão que expressa o problema da pesquisa: de que forma o SRP cumpre o papel de auxiliar na celeridade do procedimento licitatório? Através de premissas menores e mais específicas, oriundas do entendimento da função do SRP nas contratações públicas e possíveis problemáticas que permeiam a temática abordada.

De maneira a consolidar as informações obtidas com a aplicação do método acima citado, se utilizará como instrumento de pesquisa a investigação através de pesquisa bibliográfica, ou seja, toda aquela já tornada pública em relação ao tema em debate, oriunda desde a literatura especializada pátria que fornecerá os conceitos fundamentais para a estruturação do presente trabalho de conclusão de curso e, bem como, auxiliará na comprovação da hipótese sugerida. Dentre os principais doutrinadores brasileiros, destacam-se na produção desta pesquisa o trabalho de Sidney Bittencourt, Matheus Carvalho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Marçal Justen Filho e José dos Santos Carvalho, os quais abordam o conteúdo do Direito Administrativo, em particular o atrativo campo das licitações públicas, tratando desde conceitos fundamentais até os procedimentos expostos em normativos regulamentadores específicos.

Além de publicações avulsas, livros, pesquisas e monografias, com o intuito de explorar ao máximo o conteúdo abordado, colocando o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito sobre o tema delimitado, incentivando o aperfeiçoamento da matéria administrativa.

Não obstante, o presente trabalho se utilizará de todo o arcabouço legislativo disponível e em vigência na data de elaboração deste trabalho, que estabeleça disposições legais fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, no âmbito das licitações públicas e que, concomitantemente, tenha relação com a temática da pesquisa, contribuindo para o seu desenvolvimento.

Dessa maneira, a presente pesquisa se desdobra em dois segmentos: o primeiro refere-se a apresentação de conceitos fundamentais para o entendimento da licitação pública e, bem como, dos principais procedimentos utilizados pela Administração Pública ao licitar. Já o segundo segmento é dividido em três subtópicos: entendimento das figuras centrais que estruturam o procedimento do sistema de registro de preços; conhecimento da importância da fase preparatória do pregão, para registro de preço, como condição fundamental para o sucesso da licitação; e, por fim, abordagem da controversa aplicabilidade da adesão a ata de registro de preços frente a obrigatoriedade de licitar, gerando insegurança na utilização do instituto pelos administradores públicos.

2. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA LEI Nº 8.666/93 E NORMATIVOS REGULAMENTADORES AUXILIARES: ESTRUTURAS BASILARES PARA COMPREENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Inicialmente, é importante demonstrar a definição da licitação para que se tenha o entendimento desse instituto do Direito Administrativo, dessa forma, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 407) dispõe:

[...] pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Indo além, Matheus de Carvalho (2021, p. 464), destaca como objetivos da licitação:

[...] a satisfação do interesse da coletividade ao garantir contratos mais vantajosos à Administração, bem como garante a isonomia das contratações públicas. Dessa forma, qualquer pessoa que tenha interesse e cumpra os requisitos de lei pode contratar com o poder público desde que, por óbvio, se sagra vencedor do certame. Portanto, a licitação tem um duplo objetivo: proporcionar ao poder público o negócio mais vantajoso e assegurar ao administrado a oportunidade de concorrer, em igualdade de condições, com os demais interessados.

Com isso, verifica-se que o procedimento licitatório apresenta três principais objetivos: a busca da contratação mais vantajosa ao poder público, a partir de uma competitividade pautada na igualdade entre as partes e que, bem como, atenda aos requisitos previstos em lei. Ainda, a licitação deve garantir o desenvolvimento nacional, conforme acrescentou a Lei nº 12.349/2010 (BRASIL, 2010), ao modificar a redação do art. 3º da Lei nº 8666/93 (BRASIL, 1993).

Portanto, a licitação é procedimento administrativo obrigatório complexo e repleto de formalidades, visto que, diferentemente do âmbito privado, no qual a contratação ocorre de forma mais livre e menos burocrática, a empresa contratada é escolhida com base, principalmente, pelo valor do serviço ou objeto oferecido abaixo do praticado no mercado e sua qualidade em comparação com os demais disponíveis. Com isso, o setor de compras do setor privado não é estabelecido previamente através de legislações específicas, ocasionando numa maior flexibilidade nas contratações, o que não ocorre no âmbito da Administração Pública, que segue uma legislação considerada por muitos excessivamente complexa e rígida (Carvalho, 2005; Motta, 2010; Rosilho, 2011; *apud* Almeida; Sano, 2018).

No que tange a economia no objeto da contratação o setor privado ainda se assemelha ao processo licitatório, já que a economicidade está dentre os princípios norteadores da licitação, que atrelado a eficiência e eficácia demonstram aspectos da vantajosidade (Justen Filho, 2023) da contratação com o Poder Público.

No entanto, na Administração Pública o que está em pauta é o interesse coletivo, pois o administrador não está lidando com capital privado, mas sim com valores provenientes dos contribuintes para o funcionamento da máquina estatal. Com isso, torna-se indispensável a realização de procedimento licitatório no intuito de alcançar a proposta mais benéfica à Administração Pública, dentro dos limites estabelecidos no Edital, em respeito ao princípio da igualdade (Spitzcovsky, 2022). Até mesmo nas situações nas quais a competição é inviável, como na inexigibilidade de licitação, a legislação brasileira estabelece situações específicas em que este mecanismo deve ser utilizado, não deixando de lado o rigor formalístico inerente ao processo licitatório, sempre buscando a melhor alternativa para não onerar em excesso a Administração Pública.

Portanto, a lei não poderia permitir a contratação de obra ou serviço proveniente de determinada necessidade da Administração Pública única e exclusivamente a partir do critério do administrador, originando escolhas impróprias e beneficiárias para empresas que tivessem alguma relação particular com o administrador, o que culminaria no prejuízo ao Estado

(Carvalho Filho, 2022) e, em menor escala, aos contribuintes que necessitam dos serviços prestados pela Administração Pública em pleno funcionamento.

Assim sendo, por se caracterizar como procedimento essencial para garantir o funcionamento da máquina pública, não poderia apresentar um procedimento simplório, o que justifica a sua natureza propriamente burocrática e, muitas vezes, morosa. Visto que os participantes e as propostas fornecidas pelas empresas devem ser analisados com a devida cautela, a partir de mecanismos que possibilitem à Administração o conhecimento acerca dos licitantes, como por exemplo, o cadastro dos fornecedores de todo o Brasil através da plataforma governamental de Sistema de Cadastro de Fornecedores (SICAF) que permite o acesso a compras realizadas pelos órgãos públicos e é requisito para participação em licitações públicas (Portal de Compras do Governo Federal, 2023).

Por conseguinte, ao dispor sobre a natureza jurídica do procedimento licitatório José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 241), argui:

De fato, esse conjunto de atividades e documentos será sempre necessário, seja mais ou menos formal o procedimento. É preciso que a Administração divulgue o que pretende selecionar e contratar; que os interessados acorram com documentos e propostas; que se obedeça a um processo formal de escolha e assim por diante. Tudo isso, sem dúvida, reclama a presença de documentos e demanda certo lapso de tempo para sua conclusão.

Avulta, ainda, a qualificação do procedimento. Tratando-se de ordenada sequência de atividades, a licitação é procedimento vinculado no sentido de que, fixadas suas regras, ao administrador cabe observá-las rigorosamente. Somente assim estará salvaguardando o direito dos interessados e a probidade na realização do certame. Aliás, esse é um dos aspectos decorrentes do princípio da probidade administrativa, princípio inscrito no art. 5º do Estatuto dos Contratos e Licitações.

Nesse sentido, a obrigatoriedade licitatória está prevista para todos os entes que recebam dinheiro público, e sua abrangência é bem definida no art. 1º e dispositivos seguintes da Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021), que ao ser analisado por Matheus Carvalho (2021), informa que aqueles que devem licitar são os entes da Administração Direta, englobando União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, além dos órgãos do poder legislativo e judiciário quando estiverem atuando no exercício da função administrativa atipicamente; Administração Indireta, referente as Autarquias, Fundações, Empresas públicas, Sociedades de Economia Mista que prestam serviços públicos ou que exploram atividades econômicas; os fundos especiais e demais entidades controladas, seja de forma direta ou indireta, pelo Poder Público, desde que recebam dinheiro público para custeio ou para manutenção de pessoal.

Dessa forma, percebe-se que a licitação não é um fim para a Administração, mas sim uma ferramenta para auxiliar na prática dos princípios norteadores da atividade administrativa

e do seu relacionamento com os particulares (Justen Filho, 2023), com o intuito de assegurar uma contratação que proporcione maior vantajosidade à Administração.

No entanto, para que o processo licitatório alcance seus objetivos, a partir de um procedimento formalístico e rigoroso disposto em lei, também devem ser observados os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, destaque para aqueles expressos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os princípios implícitos no ordenamento jurídico e os princípios específicos do processo licitatório (Carvalho, 2021).

Além dos princípios norteadores da licitação, também devem ser observados os tipos de licitação existentes, também conhecidos como critérios de julgamento, as modalidades disponíveis e, bem como, ter conhecimento do procedimento da licitação, mais especificamente de sua fase preparatória.

De maneira mais específica, do ponto de vista legal, deve-se aprofundar na legislação que tutela a licitação, pois a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e a Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002), que instituiu o pregão no ordenamento jurídico, estão para ser revogados pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) em 30 de dezembro de 2023, data que já foi postergada, visto que inicialmente a sua revogação estaria datada para 01 de abril de 2023. No entanto, através da Medida Provisória (MP) nº 1.167/2023 (BRASIL, 2023), sua data foi alterada para o fim do corrente ano.

Portanto, no decurso deste trabalho será feita análise concomitantemente dos institutos administrativos relativos às licitações públicas tanto na Lei nº 14.133/21, como na Lei nº 8.666/93, como também da Lei nº 10.520/02 visto que estas ainda estão em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, conforme retro anunciado. Contudo, sempre que necessário, será feita a comparação entre as Leis nº 8.666/93 e 14.133/21, com o levantamento das principais mudanças na legislação licitatória e, bem como, realçando os principais benefícios provenientes da Nova Lei de Licitações.

Dessa forma, a partir do entendimento da estrutura do processo licitatório, bem como, das normas que o tutela e das mudanças que foram provenientes da substituição pela Nova Lei de Licitações, é que o presente trabalho pretende comprovar a vantajosidade do SRP no país, em comparação com as demais modalidades disponíveis. No entanto, para que se obtenha êxito na presente pesquisa, deve-se compreender o sistema de princípios que se entrelaçam e compõem a base fundante do Direito Administrativo, mais especificamente, os princípios que norteiam o processo licitatório.

2.1. PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 54) define princípio como:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.

A partir disso, observa-se a posição nuclear que se encontram os princípios norteadores da licitação, como estrutura fundamental, origem do sistema normativo da forma como se apresenta atualmente. Dessa forma, tais princípios não se encontram no âmbito do poder discricionário do administrador público, pois eles devem ser observados de forma vinculada, sem lhe conferir qualquer grau de liberdade no que tange a sua aplicação. A partir da aplicação destes princípios no curso do certame licitatório é que se obterá êxito na contratação, no entanto, a sua não observância pode acarretar a prática de ato de improbidade administrativa pelo administrador, conforme estabelece a Lei nº 8.429/92 (BRASIL, 1992), em seu art. 11, *caput*, sendo um ato que vai de encontro aos princípios da Administração Pública, seja a partir de uma ação ou omissão dolosa que impacte na violação dos deveres de honestidade, imparcialidade e da legalidade.

No entanto, ao se expressar acerca dos princípios administrativos norteadores da licitação, no intuito de criticar o caráter genérico e aberto de sua aplicabilidade, José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 244), afirma:

[...] endossamos inteiramente a corretíssima opinião de que se trata de verdadeiro “festival principiológico”, que vai na contramão da atual tendência do Direito Público “de se evitar instituir comandos legais de baixa densidade normativa, que se utilizam de fórmulas abertas e flexíveis, por contribuírem para a ampliação da imprevisibilidade e da insegurança jurídica na gestão pública”. Princípios são postulados relevantes, mas, em compensação, estampam portas abertas para o arbítrio.

Apesar disso, a estrutura principiológica apresentada deve ser devidamente observada no curso dos atos da Administração Pública, sendo fundamental para a manutenção e o correto funcionamento do ordenamento jurídico brasileiro, sendo aspecto condicionante do Direito Administrativo como um ramo do Direito autônomo. Dessa forma, transgredir tais princípios fere não somente eles por si só, mas toda a estrutura sistêmica estabelecida constitucionalmente. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 54) dispõe:

[...] violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Dessa forma, os princípios que regem o procedimento licitatório no país não se apresentam condensados em um único normativo ou rol taxativo de algum dispositivo legal, muito pelo contrário, eles se dispõem de maneira dispersa no ordenamento jurídico brasileiro. Ou seja, parte deles encontram-se edificados na Constituição Federal (BRASIL, 1988), como aqueles elencados no *caput* do art. 37, de forma explícita, enquanto outros são identificados em Leis específicas, como aqueles observados no art. 2º da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), responsável por regular o processo administrativo no escopo da Administração Pública Federal, ou os previstos na própria Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), em seu art. 3º, *caput*. Muito embora, mantendo, ainda, suas raízes constitucionais implícitas, visto que dela decorrem.

A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece no art. 3º, *caput*, apenas os cinco princípios básicos que devem ser obedecidos no processo licitatório para que se alcance o seu objetivo final, conforme exposto em parágrafos anteriores. Dessa forma, este dispositivo apresenta os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além da probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Muito embora tais princípios estejam elencados no *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93, reitera-se que não são apenas estes que constituem os princípios norteadores da licitação, já que não há consenso entre os doutrinadores brasileiros quanto este instituto, não se limitando apenas aos expressos em lei. Como por exemplo, o princípio da indisponibilidade do interesse público, desenvolvido pela literatura especializada, no qual o administrador deve zelar pelo interesse da coletividade e não pelo seus interesses pessoais, não podendo dispor livremente dos bens que possui como administrador. Conforme ressalta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023), a própria licitação é um desdobramento do princípio da indisponibilidade do interesse público, sendo uma restrição à liberdade administrativa no processo licitatório, no que tange a escolha do licitante. Além disso, a própria Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), em seu art. 5º trouxe 14 novos princípios que não estavam previstos anteriormente na Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º, *caput*.

Ainda, Matheus Carvalho (2021) apresenta uma abordagem dos princípios norteadores da licitação de forma mais específica, abordando-os na seara da aplicabilidade destes de forma

direta nas licitações públicas. Com isso, no aspecto processual da licitação, o doutrinador destaca a importância do respeito aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, do sigilo das propostas, do procedimento formal, da eficácia administrativa e do princípio da isonomia.

Além disso, Celso Spitzcovsky (2022) ao versar sobre o tema ainda realiza a distinção entre princípios que possuem natureza geral e se mostram consolidados na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 37, *caput*; e aqueles dispostos na Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), sendo estes de natureza específica, como os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo das propostas, da adjudicação compulsória e da isonomia.

Portanto, é visível que os princípios que norteiam o andamento do processo licitatório são diversos e encontram previsão tanto nas leis como na doutrina brasileira, abordados de maneira distinta de acordo com o autor. No entanto, toda essa estrutura de princípios é fundamental para entendimento do processo licitatório em sua completude, visto que, observadas as disposições contidas em lei em consonância com tais princípios é que a licitação consegue obter êxito na contratação mais vantajosa e menores são as chances de uma possível impugnação do instrumento convocatório, culminando em mais um empecilho à contratação, tornando-a ainda mais morosa.

Em sequência, analisar-se-á os chamados tipos ou critérios de julgamento, responsáveis pelo estabelecimento de determinados parâmetros pelos quais as propostas das empresas licitantes são analisadas, ditando o andamento do processo licitatório.

2.2. TIPOS DE LICITAÇÃO OU CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) traz em seu art. 45 e seguintes disposições acerca dos critérios de julgamento das propostas ou também conhecidos como tipos de licitação, que não pode ser confundida com as modalidades licitatórias, visto que, estas se referem a forma como a licitação ocorre, conforme será abordado em tópico posterior deste trabalho. Mais precisamente, o art. 45, incisos I ao IV, apresentam os seguintes critérios de julgamento: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance.

Primeiramente, o tipo menor preço se caracteriza pelo objeto da licitação, seja bem ou serviço, ser mais simples ou de fácil especificação no Edital, não se limitando apenas ao menor valor monetário, já que em determinadas situações a Administração poderá pagar um valor superior numa licitação em busca de uma maior vantagem (Carvalho, 2021). Dessa forma, o menor preço é um critério de julgamento destinado para as compras, conforme se extrai do art.

46 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Cabe ressaltar que este tipo de licitação é utilizado no pregão para julgamento e classificação das propostas, conforme estabelece o art. 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002).

Posteriormente, com advento do Decreto nº 10.024/19 (BRASIL, 2019), em seu art. 7º, houve o acréscimo da possibilidade de utilização de um outro critério de julgamento no pregão eletrônico, o *maior desconto*, também almejando a contratação com um gasto menor. Por fim, a partir do art. 33, inciso II, da Lei nº 14.133/93 (BRASIL, 1993) resta observado que o maior desconto se torna um novo tipo de licitação, sendo, portanto, uma inovação legislativa trazida a partir da Nova Lei de Licitações. No entanto, ressalta-se que o menor preço e o maior desconto só serão utilizados de forma obrigatória na modalidades pregão, concorrência e na fase competitiva, oriunda da nova modalidade criada, Diálogo Competitivo, também fonte da Nova Lei de Licitações, quando for o mais adequado à solução identificada na fase de diálogo, conforme se extrai da Instrução Normativa (IN) nº 73/22 (BRASIL, 2022), art. 4º, incisos I ao III.

Com isso, verifica-se que os critérios de julgamento menor preço e maior desconto baseiam-se no menor valor gasto na contratação pública, ou seja, na proposta que ensejar o menor gasto de recursos públicos, conforme estipula o art. 34 da Lei nº 14.133/21 (Carvalho Filho, 2022).

Em sequência, tem-se a melhor técnica e técnica e preço, destacada no *caput* do art. 46 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) para uso exclusivo nas licitações que tem como objeto serviços de natureza predominantemente intelectual, especialmente na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, particularmente, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, instrumentos fundamentais para consolidação das necessidades da Administração Pública na fase interna ou preparatória da licitação. A partir disso, ambos se caracterizam pela seleção do vencedor da licitação com base numa avaliação conjunta de atributos de qualidade e de preço. Com o Edital prevendo a apresentação de 2 (duas) propostas diferentes, uma referente a técnica e a outro ao preço, ou seja, comercial (Carvalho, 2021). À vista disso, José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 255) estipula:

Outro critério é o da melhor técnica, em que o valor em si da proposta tem dimensão inferior à técnica a ser empregada na execução do contrato. Ou seja: uma proposta vencedora sob esse critério pode não ter oferecido (e quase nunca oferece mesmo) o menor preço. Na opinião de reconhecidos juristas, o edital deve fixar pauta em que haja alguns dados de objetividade, evitando-se um total subjetivismo na apreciação das propostas.

O critério de técnica e preço tem um pouco mais de complexidade e considera a maior pontuação oriunda da ponderação das notas atribuídas à técnica e ao preço da proposta. Na ponderação, pode a técnica sobrepujar o preço em importância, gerando pontuação maior; pode também ocorrer o oposto. É o critério adequado a serviços técnicos especializados com predominância intelectual, ou dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito. O mesmo para bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação e obras e serviços especiais de engenharia.

Portanto, a aplicação destes dois critérios reitera a concepção discutida em parágrafos anteriores deste trabalho, visto que a escolha do licitante vencedor não é uma atividade discricionária do administrador, mas sim vinculada a disposições especificadas em norma. Já que o edital deve prever ao menos referências objetivas que tracejem a escolha da proposta mais vantajosa, afastando o subjetivismo do administrador. Ainda assim, o critério técnica e preço engloba dois outros critérios, atribuindo um sistema de pontuação vinculados a estes dois fatores que podem se revezar, predominando um sobre o outro a depender do objeto a ser contratado.

Por fim, tem-se o tipo de licitação por maior lance ou oferta, exclusivo para os casos de alienação de bens, no caso da modalidade licitatória Pregão, ou concessão de direito real de uso, no qual o vencedor é escolhido com base no maior lance proposto, que pode ser igual ou superior ao valor estimado pela Administração Pública.

Importante ressaltar que a partir da definição do critério de julgamento no Edital do processo licitatório, a Administração não se pode valer de nenhum outro critério para avaliar a proposta mais vantajosa, conforme bem prescreve o §5º, do art. 45, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Além destes critérios estabelecidos, a Nova Lei de Licitações inovou com o acréscimo do critério de maior desconto, conforme abordado em parágrafos anteriores; o critério de melhor técnica passa a se estender também para melhor conteúdo artístico, levando em conta a proposta artística envolvida (art. 33, inciso III, da Lei nº 14.133/21) (BRASIL, 2021); e maior retorno econômico, utilizada exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência, na qual será considerada a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato (art. 33, inciso VI e art. 39, *caput*, respectivamente, da Lei nº 14.133/21) (BRASIL, 2021).

Portanto, o debate acerca dos critérios de julgamento disponíveis ao Administrador é essencial para o entendimento das etapas do processo licitatório, que serão abordadas posteriormente neste trabalho, a partir da qual o Órgão irá julgar as propostas recebidas pelas

empresas licitantes e, mediante um dos critérios expostos, irá decidir qual proposta se encaixa melhor nos interesses da Administração.

Antes disso, deve-se entender as modalidades licitatórias disponíveis ao administrador e a forma como tais se encontram dispostas nas legislações específicas, vinculadas a determinados requisitos condicionados em lei para cada modalidade existente, pois, somente a partir do preenchimento destes requisitos é que a modalidade poderá ser utilizada.

2.3. MODALIDADES DE LICITAÇÃO

A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) traz em seu art. 22, incisos I ao V, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Além do pregão, que foi acrescentado como modalidade licitatória através da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002) e teve sua forma eletrônica regulamentada pelo Decreto nº 10.024/19 (BRASIL, 2019). As modalidades de licitação disponíveis à Administração Pública tem suas hipóteses de utilização previstas em lei, em dispositivos posteriores ao citado anteriormente. Além disso, ainda estava previsto na Lei nº 12.462/11 (BRASIL, 2011) o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), aplicável exclusivamente nas licitações e contratos necessários à realização do rol taxativo presente em seu art. 1º.

Inicialmente, convém salientar que a concorrência, tomada de preços e convite são consideradas modalidades licitatórias utilizadas em função do valor do objeto, enquanto o concurso, leilão e pregão são utilizados em função do objeto a ser contratado (Carvalho, 2021), de acordo com a Lei nº 8.666/93. Em um primeiro momento serão analisadas as modalidades licitatórias de acordo com a Lei nº 8.666/93 e, posteriormente, com a Lei nº 14.133/21, destacando as principais alterações provenientes.

2.3.1. Concorrência

A concorrência conforme definida em lei é a modalidade licitatória utilizada por quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem cumprir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (art. 22, §1º da Lei nº 8.666/93). A partir disso, apreende-se que esta modalidade é considerada a mais genérica dentre as existentes e é tida como o modelo básico da licitação pela literatura especializada, por permitir uma ampla competitividade, visto que, as empresas licitantes deverão apenas cumprir os requisitos previstos em instrumento convocatório tornado público para participarem do

certame. Denota-se aqui, portanto, duas características básicas: a ampla publicidade e a universalidade (Di Pietro, 2023).

A ampla publicidade está contida em norma, a partir do exposto no art. 21, *caput*, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que estabelece a publicação antecipada dos avisos contendo o resumo do edital referente ao processos licitatório. Tais publicações poderão ser feitas no Diário Oficial da União (DOU), Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal ou em jornal diário de grande circulação, dependendo do órgão ou entidade que for licitar (art. 21, incisos I ao III, Lei nº 8.666/93). Já a universalidade está compreendida na ampla competitividade do certame, permitindo uma gama maior de licitantes no processo licitatório em comparação com as demais modalidades, desde que cumpridos os requisitos previamente estabelecidos.

Conforme retro mencionado, sua utilização se dá em função do valor do objeto a partir dos seguintes limites estabelecidos em norma: para obras e serviços de engenharia a concorrência é utilizada nas contratações com valores acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); para compras e serviços não abarcados nesta disposição, a concorrência será utilizada nas contratações com valores acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) (art. 23, incisos I e II, alíneas “c”, Lei nº 8.666/93) (BRASIL, 1993). Também pode ser utilizada quando, independentemente do valor do objeto, tanto na compra ou na alienação de bens imóveis, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, ressalvado o exposto no art. 19 da norma acima exposta, assim nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência (art. 23, §§3º e 4º, Lei nº 8.666/93) (BRASIL, 1993).

Contudo, sua adoção obrigatória se dá nos casos de parcelamento a que se refere o art. 23, §5º da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), sempre que o valor das licitações das parcelas, em conjunto, alcance o montante previsto para tal modalidade. Dessa forma, a Administração pode adotar a modalidade prevista para o patamar de valor mais elevado, ao invés de adotar a modalidade correspondente ao respectivo patamar de valor (Mello, 2015), como citado no parágrafo anterior, no qual fica a critério da Administração quando couber convite ou tomada de preços, se utilizar da concorrência.

Ainda, convém ressaltar que, a partir do texto do art. 15, §3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), o sistema de registro de preços foi estabelecido inicialmente para ser utilizado mediante a modalidade concorrência. Entretanto, com a edição da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002), em seu art. 11, ficou também definida a utilização do sistema de registro de preços através da modalidade pregão.

2.3.2. Tomada de preços

Em sequência, tem-se a modalidade da tomada de preços, com um procedimento mais simples, porém, mais restrito, na qual a licitação ocorre entre interessados devidamente inscritos em cadastro público ou que atendam as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (art. 22, §2º, Lei 8.666/93) (BRASIL, 1993).

É utilizada para contratações de valores médios, acima do limite do convite e abaixo do limite da concorrência, conforme estabelece o art. 23, incisos I e II, alíneas “b”, que estabelece a sua utilização para obras e serviços de engenharia para valores até o patamar de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); e para compras e serviços que não se encaixem nesta disposição, o patamar é de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Observa-se, portanto, que os valores dispostos são os mesmos estabelecidos para a modalidade concorrência.

Percebe-se, com isso, que o diferencial dessa modalidade é justamente o cadastro prévio das empresas licitantes em um banco de dados da Administração Pública, com a intenção de comprovar sua situação idônea e plena capacidade para participar da licitação e, se for declarada vencedora, prover as necessidades do Órgão Público.

Este registro cadastral por força do princípio da publicidade deve ser obrigatoriamente divulgado e aberto a todos os interessados em participar do certame. Após o cadastro, será emitido um Certificado de Registro Cadastral válido por, no máximo, um ano, ao fim desse período estabelecido, deverá ser feito o chamamento público para atualização dos registros existentes, bem como, para o ingresso de novos interessados, através da imprensa oficial e de jornal diário (art. 34, §1º, Lei 8.666/93) (BRASIL, 1993).

2.3.3. Convite

No que se refere a modalidade convite, a restrição é ainda maior, visto que, a licitação ocorre entre interessados do ramo específico a seu objeto, que podem estar cadastrados ou não no banco de dados do Órgão, e a partir disso, são convidados em número mínimo de três pela Administração Pública que também deverá afixar em local apropriado a cópia do instrumento convocatório e o divulgará para os demais cadastrados, ou não, correspondentes na especialidade do objeto do certame para que manifestem seu interesse em participar com

antecedência de até vinte e quatro horas das apresentação das propostas (art. 22, §3º, Lei 8.666/93) (BRASIL, 1993), desde que comprovem estar regularmente cadastrados.

Dessa forma, diferentemente ao que ocorre nas demais modalidades licitatórias, no convite não há elaboração de edital, mas sim de um instrumento convocatório simplificado, a carta-convite (Carvalho, 2021).

Se o licitante não se encontrar cadastrado e demonstrar interesse em participar do certame, em respeito ao princípio da isonomia, ele tem o direito a disputar o convite, desde que requeira o cadastramento dentro do prazo estipulado em norma. Fato que também pode acontecer na modalidade tomada de preços, respeitando os prazos mínimos até o recebimento das propostas ou da realização do evento, conforme prescreve o art. 21, §2º e dispositivos seguintes.

Na hipótese de existir mais de três possíveis interessados em participar do certame, a cada novo convite, realizado para objeto igual ou semelhante, obrigatoriamente deverá ser emitido um convite a mais um interessado, no mínimo, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações (art. 22, §6º, Lei 8.666/93) (BRASIL, 1993). No entanto, na situação contrária, caso não haja o número mínimo de licitantes atribuído ao convite, seja por limitações de mercado ou até mesmo desinteresse dos convidados, as devidas circunstâncias devem ser devidamente justificadas, sob pena de repetição do convite (art. 22, §7º, Lei 8.666/93) (BRASIL, 1993).

É uma modalidade utilizada para valores relativamente baixos, comparativamente aos demonstrados até então, já que para obras e serviços de engenharia o convite é utilizado nos valores até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); e para compras e serviços de engenharia não classificados dentro dessa determinação, o patamar é de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme estabelece o art. 23, incisos I e II, alíneas “a” da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

2.3.4. Concurso

O concurso, a princípio, como modalidade licitatória, não se confunde com o típico concurso público, realizado para o provimento de cargos públicos e regido pela Lei nº 8.112/90. Em contraponto as demais, é uma modalidade mais abrangente, já que nela podem disputar a licitação quaisquer interessados para escolha do trabalho técnico, científico ou artístico, com certas capacidades personalíssimas, para o incentivo do desenvolvimento cultural (Carvalho, 2021) mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme os critérios

estipulados no instrumento convocatório devidamente publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de quarenta e cinco dias (art. 22, §4º, Lei 8.666/93) (BRASIL, 1993).

Também é a modalidade utilizada, preferencialmente, para contratos de prestação de serviços técnicos profissionais especializados, ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, conforme determina o art. 13, §1º da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Cabe salientar, contudo, que a Lei 8.666/93 não traz disposições acerca dessa modalidade, visto que, tal procedimento licitatório deverá ser definido em regulamento próprio a ser obtido pelos interessados no local determinado no edital, indicando a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho e as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos (art. 52, *caput*, Lei 8.666/93) (BRASIL, 1993). Por esse motivo é que o art. 45, §1º da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) veda a utilização dos tipos ou critérios de julgamento da licitação na modalidade concurso.

2.3.5. Leilão

O leilão é uma modalidade também bem abrangente, a qual permite a participação de quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, se estendendo também para as alienações de bens imóveis previstas no art. 19 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao avaliado pela Administração Pública (art. 22, §5º, Lei 8.666/93) (BRASIL, 1993).

Nesta modalidade, como se busca o maior valor proposto, portanto, verifica-se a multiplicidade de propostas por parte de um mesmo interessado na disputa pelo objeto leiloadado, sendo desnecessária uma fase de habilitação destinada à investigação de possíveis peculiaridades de cada participante (Carvalho, 2021).

2.3.6. Pregão

A princípio, o pregão foi inserido no ordenamento como modalidade específica das agências reguladoras, regulado pelas Leis nº 9.472/97 e 9.478/97, que instituiu a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), respectivamente, admitindo a utilização das modalidades pregão e consulta em seus procedimentos licitatórios. (Carvalho, 2021).

Posteriormente, ocorreu a edição da MP nº 2.026-8/00 que institui a modalidade pregão de forma extensiva aos entes da União Federal, sendo inviabilizada a utilização do instituto nos âmbitos estadual, distrital e municipal. No ano seguinte, foi editada a MP nº 2182-18/01 que ainda manteve a utilização do pregão apenas no escopo da União.

Nesse interim, ao versar sobre o tema, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015) e quase a totalidade da doutrina atribuiu ao nascimento do pregão o caráter inconstitucional do instituto, visto que, se tratando de norma geral, deveria ter aplicação para todos os entes federativos, mantendo esta condição enquanto não fosse devidamente regulamentado por lei específica. Tal fato só ocorreu através da Lei nº 10.520/02, que convalidou a MP nº 2182-18/01, permitindo a utilização do pregão para todos os entes da Administração Pública, em qualquer esfera de poder. Sobre o surgimento do pregão, Matheus Carvalho (2021, p. 484) expõe:

O Pregão surgiu para aperfeiçoar o regime de licitações levando a uma maior competitividade e ampliando a oportunidade de participar das licitações, contribuindo para desburocratizar os procedimentos para a habilitação e etapas do procedimento, por ser mais célere e também visando a busca pelas contratações de preços mais baixos pelos entes da Administração Pública. Desta forma, o pregão, ao mesmo tempo, garante maior agilidade nas contratações públicas e contribui para a redução dos gastos.

Portanto, a partir do exposto, extrai-se que o pregão se estabeleceu como uma modalidade que surgiu na tentativa do Poder Público desburocratizar o procedimentos licitatórios (Spitzcovsky, 2022), permitindo aos licitantes interessados o comparecimento presencial no certame para realização de lances verbais, sempre com o intuito de lograr a proposta com o menor custo, observados os requisitos mínimos de qualidade previstos no instrumento convocatório.

Por definição, o pregão é a modalidade licitatória utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, que podem ser definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º, parágrafo único, Lei nº 10.520/02) (BRASIL, 2002). No entanto, tal definição encontra incerteza entre os doutrinadores, principalmente no que tange a acepção do que poderia ser abarcado como bem ou serviço comum, temendo uma ampliação exacerbada do objeto desta modalidade.

Contudo, tal posicionamento não é o adotado por Alice Gonzalez Borges e Marçal Justen Filho *apud* Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), ao firmar que o traço que justamente caracteriza o objeto como comum é a padronização de sua configuração, que não necessita de uma necessidade especial para ser atendida pelas empresas licitantes, sendo

suficientemente descrito no edital. Ainda, eventual complexidade técnica ou intelectual do serviço não descaracteriza essa descrição, desde que seja compatível com o conceito legal e as práticas de mercado (Carvalho Filho, 2022).

Ao tratar sobre o tema, Marçal Justen Filho (2023, p. 275) expõe:

Dois exemplos permitem compreender a questão. Se a Administração necessitar adquirir água mineral, será irrelevante a variação da qualidade do produto, da sua composição físico-química ou de seu sabor – desde que sejam atendidos os requisitos mínimos exigidos do produto. Portanto, é cabível adotar o pregão, utilizando como critério o menor desembolso possível. Mas, se a Administração necessitar contratar serviços de informática complexos, a situação será distinta. A complexidade técnica da prestação conduz à relevância de avaliar detalhadamente a capacidade do fornecedor e as variações da prestação.

Mesmo assim, devido ao seu conceito amplo e o não estabelecimento de limite de valor para realização do pregão, podendo ser utilizado, inclusive, para contratações que possuem valores superiores ao patamar da concorrência e da tomada de preços, verifica-se que diversos bens e serviços são constantemente considerados comuns pela literatura especializada. No entanto, frisa-se que sua utilização não é possível nas situações de alienação de bens, execução de obras públicas e celebração de contratos de locação de imóveis (Carvalho, 2021).

Ainda, o que torna o pregão como modalidade visada para simplificar o processo licitatório é justamente a inversão da fase de habilitação, antecedendo a fase classificatória. Dessa forma, a Administração Pública economiza tempo, visto que somente irá conferir os documentos referentes à habilitação da empresa licitante após a classificação, na qual serão selecionadas as melhores propostas apresentadas na sessão pública. Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 584-585):

[...] Apresenta como característica distintiva em relação às modalidades concorrência, tomada de preços e convite, previstas na Lei 8.666/93, pelo menos duas muito salientes. Uma, a de que, ao contrário delas, em que o valor é determinante de suas variedades, o pregão é utilizável qualquer que seja o valor do bem ou serviço a ser adquirido; outra, a de que o exame da habilitação não é prévio ao exame das propostas, mas posterior a ele.

Além disso, há também a vantagem econômica na utilização do pregão, já que pode ocorrer a redução dos preços no momento dos lances, já que durante a sessão o licitante autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até dez por cento superior àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor (art. 4º, inciso VIII, Lei nº 10.520/02) (BRASIL, 2002).

De forma distinta das demais modalidades, não há a designação de uma comissão licitante, mas sim do pregoeiro e da equipe de apoio, com função auxiliar àquela, designados

dentro do quadro de servidores permanente do órgão ou entidade responsável pela licitação, também desempenhada por militares no âmbito do Ministério da Defesa, com várias atribuições fundamentais para o andamento do processo licitatório, como o recebimento das propostas e lances, análise de aceitabilidade, classificação, habilitação e adjudicação do objeto ao vencedor do certame (art. 3º, incisos IV e §2º, Lei 10.520/02) (BRASIL, 2002). No entanto, ressalta-se que é função exclusiva do pregoeiro o compromisso com a licitação, inclusive é de sua responsabilidade os atos praticados pela equipe de apoio.

Além disso, em decorrência dos avanços tecnológicos ao qual o globo e, consequentemente, a Administração Pública está sujeita, houve a necessidade de informatização dos sistemas prestados, garantindo os princípios norteadores da licitação de forma mais eficaz, principalmente no que tange a publicidade e eficiência. Com isso, através do uso de sistemas informatizados e o advento da Tecnologia da Informação (TI), a área das licitações públicas mudou drasticamente, sendo, portanto, fundamental para minimizar erros, reduzir custos e atribuir mais dinamismo às contratações (Baily et al., 2008, Vaidya e Campbell, 2014 *apud* ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de, SANO, Hironobu, 2018).

Tal fato é verificado no desenvolvimento constante das plataformas digitais da Administração Pública, como por exemplo, a utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como site eletrônico oficial de divulgação centralizada e obrigatória dos atos licitatórios exigidos pela Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021), art. 174, *caput*, que o cria. Contribuindo para a celeridade dos certames e ampliação da transparências dos atos e gastos públicos (Reis; Cabral, 2018).

Diante desta urgência de informatização nos certames foi que surgiu o pregão eletrônico, ensejando uma maior participação de pessoas, consequentemente, gerando uma maior competitividade e, com isso, auxiliando o Poder Público a angariar a proposta mais vantajosa em sua contratação, além de garantir uma maior publicidade em seu andamento, visto que todo processo licitatório é de fácil acesso ao público, sendo necessário apenas um computador ou dispositivo móvel com acesso à internet.

O pregão eletrônico é regulado pelo Decreto nº 10.024/19 (BRASIL, 2019) e difere da modalidade convencional, na qual a elaboração de lances é feita de forma presencial, justamente por ser realizada em um ambiente virtual. Contudo, ressalta-se que apesar das hipóteses de aplicabilidade se manterem as mesmas nos dois procedimentos, o art. 1º, §1º, do Decreto supracitado estabelece a obrigatoriedade de utilização do pregão eletrônico aos órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações e fundos especiais, com o intuito de redução de custos na esfera pública (Carvalho, 2021).

A participação nesta modalidade fica vinculada ao credenciamento do licitante, em âmbito federal, no SICAF e, somente a partir disso, é que torna-se possível o ingresso no Sistema de Serviços Gerais (SISG) para disputa com os demais participantes (art. 11, Decreto 10.024/19) (BRASIL, 2019).

No entanto, apesar dos benefícios provenientes da informatização das licitações, muitos doutrinadores ao considerarem a variável do prazo de execução do processo apontam o pregão eletrônico como um processo complexo e demorado, visto que a Administração também deveria finalizar o certame no menor intervalo de tempo possível, em atenção ao princípio da celeridade. Contudo, o alto dispêndio de tempo no pregão eletrônico é proveniente, muitas vezes, de origem humana e não necessariamente vinculada ao sistema informatizado, como destaca Alessandro Anibal Martins de Almedia e Hironobu Sano (2018). Os quais assinalam como fatores contribuintes à lentidão do pregão eletrônico a carência de pessoal qualificado, o que ocasiona em sua maioria descrições erradas ou incompletas de itens, preços de referência fora do valor de mercado, erros de padronização, dentre outros.

A prática desses atos que dificultam a celeridade do processo licitatório enseja a atuação das Consultorias Jurídicas da União eletrônicas, as e-CJU's, mais especificamente, as referentes às aquisições, que englobam o pregão eletrônico. Este órgão virtual, tem participação fundamental na fase preparatória do processo licitatório, acolhendo os autos dos processos provenientes de Órgãos federais que almejam realizar aquisições, neste caso através do pregão eletrônico convencional ou por sistema de registro de preços, e realizam todo um trabalho de revisão e correção através da emissão de um parecer não vinculado ao órgão, com as disposições necessárias que se encontrem em consonância com a legislação vigente.

Apesar de alguns percalços que possam tornar o pregão eletrônico menos célere, os benefícios dele decorrentes são indubitavelmente maiores, contribuindo para simplificação do processo licitatório através dos meios virtuais, ampliando a competitividade e ensejando maior publicidade nos atos administrativos. Nesse sentido, com o intuito de redução de gastos e aumento da celeridade do pregão eletrônico, a partir do Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013), ficou estabelecido o SRP como procedimento auxiliar, responsável por, como descrito na própria denominação do instituto, registrar formalmente os preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras, que será alvo de discussão no próximo capítulo desta pesquisa.

No entanto, antes disso, cabe ressaltar que as informações expostas nestes tópicos tiveram como base a Lei nº 8.666/93, dessa forma, fica evidente a necessidade de demonstrar,

de forma sucinta, as principais mudanças propostas pela Nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133/21, no institutos licitatórios discutidos no decorrer deste capítulo.

2.4. ALTERAÇÕES PROVENIENTES DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: PRINCIPAIS MUDANÇAS ASSERTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO NO BRASIL

A Nova Lei de Licitações trouxe mudanças no âmbito da contratação pública, extinguindo as modalidades tomada de preços e convite, além disso, estabelece que o valor não é mais um critério de definição da modalidade licitatória. Também inova com a criação do diálogo competitivo, modalidade promovida a partir de diálogos com licitantes previamente selecionados a partir de critérios objetivos, diante de contratações que tem como objeto o previsto no art. 32 e incisos seguintes da Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021).

Conforme exposto anteriormente, a Nova Lei de Licitações trouxe como novos tipos ou critérios de julgamento o maior desconto, tendo como referência o valor global da aquisição, e o maior retorno econômico, adotada exclusivamente na celebração de contratos de eficiência, que tem como objeto a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante (art. 5º, inciso LIII, Lei 14.133/21) (BRASIL, 2021).

Mesmo diante de tais mudanças, convém salientar que a modalidade Pregão, seja ele convencional ou eletrônico, não apresentou mudanças em seu procedimento, se mantendo como modalidade geral. Apenas no que tange a legislação que o tutela, conforme mencionado anteriormente, a Lei nº 10.520/02, que regula o Pregão convencional, além da própria Lei nº 8.666/93, serão revogados em 30 de dezembro do corrente ano, sendo regidos a partir desta data apenas pela Lei nº 14.133/21. Dessa forma, consolidando as informações que estavam presentes apenas na Lei do Pregão, posterior à edição da Lei nº 8.666/93, em um único normativo de caráter geral.

Portanto, apesar das modalidades disponíveis em lei para uso da Administração Pública, o presente trabalho prossegue com enfoque no procedimento do SRP, a partir de uma análise de sua estrutura, entendendo as características que o forja como provedor de maior vantajosidade na licitação aos órgãos da Administração Pública, utilizado na modalidade pregão eletrônico como instrumento auxiliar destinado para aquisição de bens e serviços comuns.

3. CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) DIANTE UMA LEGISLAÇÃO CONTROVERSA: CELERIDADE E VANTAGEM À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM OPOSIÇÃO A MOROSIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO

O Sistema de Registro de Preços surge dentro da administração gerencial (Bado, 2017) com o intuito de consolidar a prática adotada no âmbito privado “*just in time*”, que estabelece que nada deve ser produzido, transportado ou comprado antes do momento exato da necessidade (Bittencourt, 2015). Nesse sentido, no escopo da contratação pública, o SRP atua na realização de procedimento licitatório para contratações futuras e no atendimento de demandas imprevisíveis, reduzindo o volume dos estoques dos órgãos da Administração pública, pois o estoque torna-se virtual, sem a necessidade de gastos com armazenagem, além de reduzir os custos do procedimento, cumprindo com maestria os princípios da eficiência, celeridade e publicidade, tendo em vista o fácil e livre acesso às informações do certame.

Além disso, o SRP também surge no crescente processo de informatização que foi potencializado através da pandemia, e que ainda ocorre de maneira mais intensa a cada ano, à vista disso, “com o avanço da tecnologia da informação, o uso de sistemas informatizados de compras tem sido fundamental para minimizar erros, reduzir custos e dinamizar o processo de compras”, conforme realça Almeida e Sano (2018, p. 07).

Dessa forma, entre o intermim da transição do pregão convencional, realizado na modalidade presencial, com a apresentação dos lances e posterior fase de habilitação dos licitantes classificados, para a forma eletrônica, através do Decreto nº 10.520/02, houve a edição do Decreto nº 3.931/01 regulamentando o SRP, previsto ainda na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), em seu art. 15, inciso II, estabelecendo-o, inicialmente, apenas para utilização como procedimento auxiliar para a modalidade concorrência, do tipo menor preço.

Pouco tempo depois, com o advento do Decreto nº 4.342/02, o SRP teve sua utilização expandida para a modalidade pregão, também do tipo menor preço. Posteriormente, em 2013, houve a edição do Decreto nº 7.892 que regulamenta o SRP até o dia 30 de dezembro de 2023, data na qual será revogado pelo Decreto nº 11.462/2023 (BRASIL, 2023), regulamentando os art. 82 a 86 da Nova Lei de Licitações, dispondo de uma seção específica para o SRP nestes dispositivos mencionados. Antes disso, ainda houve a edição do Decreto nº 8.250/14 que realizou pequenas modificações no Decreto nº 7.892/13, inserindo e suprimindo determinados dispositivos.

No entanto, o presente trabalho mantém sua orientação normativa nas disposições contidas no do Decreto nº 7.892/13, ainda em vigência, que regulamenta o procedimento. Nesta norma, o SRP é definido em seu art. 2º, inciso II, como “o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras”. Suas hipóteses de cabimento estão elencadas no art. 3º, incisos I ao IV, do Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013), sendo:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
 I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
 II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
 III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
 IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Nesse sentido, é importante destacar que o SRP é um procedimento auxiliar, portanto, não deve ser confundido com uma modalidade licitatória, sendo estas a concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão, conforme abordado no capítulo anterior desta pesquisa. Também não é um tipo de licitação ou critério de julgamento, sendo estes menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço e maior lance, além dos criados na Nova Lei de Licitações, o que também se aplica às novas modalidades licitatórias. Dessa forma, a Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021) inova e acerta em dispor em seu art. 78 que o SRP consiste expressamente num procedimento auxiliar das licitações e das contratações, uniformizando o entendimento a partir de uma lei federal e não apenas por Decreto, seguindo os procedimentos próprios da licitação e obedecendo critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

Tendo em vista a conceituação disposta em regulamento específico, ao conceituar o SRP, Sidney Bittencourt (2015, p. 21), expõe:

[..] Em face dos semelhantes conceitos, pode-se concluir, em síntese, que o SRP destina-se às licitações para as compras e contratos frequentes da Administração Pública, o que, inquestionavelmente, agiliza e simplifica, afastando entraves burocráticos que ocorrem nas licitações comuns. Além disso, também é uma ótima ferramenta nas compras de demandas incertas ou de difícil mensuração.

Já Marçal Justen Filho (2023, p. 311), apresenta o Registro de preços como “contrato normativo, produzido mediante licitação e que determina as condições quantitativas e qualitativas para contratações futuras de compras e serviços, realizadas por um único ou por uma pluralidade de órgãos administrativos.”

José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 278), ao se referir a este procedimento auxiliar, já apresenta seus principais fatores determinantes e benefícios do instituto:

Referido sistema representa um mecanismo empregado para dinamizar e tornar mais eficientes as contratações públicas, e isso porque uma só licitação pode produzir vários compromissos obrigacionais para ajustes futuros em determinado prazo. O vencedor fica obrigado a atender à demanda da Administração relativamente ao bem, à obra ou ao serviço com preços registrados. Quer dizer: um só processo licitatório pode ensejar várias contratações sucessivas, evitando-se licitações diversas para o mesmo objeto. Enfim, tal instrumento teve o objetivo de acelerar os processos de contratação.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 587), por sua vez:

O “registro de preços” é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços “registrados”. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço contado e registrado.

Diante de tais assertivas dos sábios doutrinadores brasileiros, verifica-se que o procedimento do SRP se destaca como um diferencial no escopo das contratações públicas, em comparação às demais modalidades analisadas, se utilizando para aquisição de bens e contratações de serviços frequentes e, além disso, padronizados, característica decorrente da própria modalidade pregão, no qual o objeto do certame também são bens e serviços comuns. Além disso, as contratações que permeiam o SRP são feitas a longo prazo, ou seja, são contratações futuras realizadas por um ou até mais órgãos.

A partir disso, a contratação se torna mais dinâmica e eficiente, visto que não há necessidade de abertura de novos processos licitatórios para vários itens distintos, funcionando como um catálogo, a partir do registro dos itens e os seus respectivos valores unitários, para contratação conforme a demanda da Administração Pública ao longo do tempo. Além de aumentar a competitividade por meio de sua forma virtual, realizado mediante pregão eletrônico. Eliminando, assim, entraves burocráticos próprios do processo licitatório, com a minimização dos certames e estendendo tamanho benefício a outros órgãos, permitindo a participação destes no certame, contribuindo de modo amplo a vários entes administrativos e não apenas a um só.

Ao se referir ao SRP, o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (TCU) (2010) o trata como um cadastro tanto para produtos, como para seu possível fornecedor, mediante prévio processo de licitação, para futura contratação de bens ou serviços

pela Administração Pública. Isso ocorre, pois, no SRP não há uma obrigatoriedade de contratação (art. 16, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL, 2013), o que se evidencia é apenas um direito de preferência com o vencedor do certame, mas nada garante que a Administração irá efetivamente contratar. No entanto, se tal contratação ocorrer, deve ser dentro do período de vigência da Ata de Registro de Preços (ARP), instrumento no qual os itens e seus respectivos valores são registrados, que é de até 12 meses (art. 12, Decreto 7.892/13) (BRASIL, 2013), além de ser realizada obrigatoriamente com o vencedor da licitação.

No entanto, se o vencedor da licitação, em caso de impossibilidade de atendimento aos interesses da Administração, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21 do decreto mencionado, ainda, será feito um cadastro de reserva, seguindo a ordem de classificação das propostas que ocorreram no pregão anteriormente (art. 11, §1º do Decreto retro mencionado). Ainda, o licitante vencedor ou os presentes no cadastro reserva, deverão garantir o preço inicialmente proposto na fase de lances, salvo alterações supervenientes e comprovadas de alteração dos custos dos insumos (Bado, 2017).

O Manual de Licitações e Contratos do TCU (2010), ao ressaltar as diferenças entre o sistema usual de contratação e o SRP, aduz:

Em relação às contratações convencionais, a principal diferença do sistema de registro de preços reside no objeto da licitação. No sistema convencional, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratação específica, efetivada pela Administração ao final do procedimento. No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período.

Dessa maneira, fica evidente a utilização deste procedimento em questão para aquisições recorrentes ao longo da vigência da ARP. Inclusive, auxiliando os gestores no suprimento de demandas repentinas, não programadas. Com isso, o gestor apenas aciona o setor responsável pelas compras para buscar ARP's em vigor de outras instituições, para que possa aderir e realizar a compra do que se faz necessário (Oliveira e Silva, 2019) para sanar as necessidades do órgão. Tal figura é conhecida como órgão não participante ou o também chamado "carona", que apenas adere a ARP de um outro órgão que coordena a licitação, o chamado órgão gerenciador, responsável pela administração do certame. Ainda, existe a figura do órgão participante, que participa do procedimento licitatório desde o seu início, junto ao órgão gerenciador, e ao seu término integra a ARP. Contudo, tais institutos serão abordados de forma mais minuciosa em momento posterior desse trabalho.

Prosseguindo, o SRP também se caracteriza por não necessitar de dotação orçamentária imediata mas tão somente quando realizada a contratação (art. 7º, §2º, Decreto nº 7.892/13)

(BRASIL, 2013); além de eliminar o fracionamento de despesas, quando são realizadas diversas licitações para um mesmo objeto dentro de um mesmo exercício financeiro, devido à falta de planejamento ou por dirigismo da parte da Administração Pública (Cunha, 2012).

Ainda, através do Decreto nº 8.538/15 (BRASIL, 2015), que regulamenta os arts. 42 a 45 e 47 a 49 da Lei Complementar (LC) nº 123/06 (BRASIL, 2006), é incentivada a participação de microempresas (ME's) e empresas de pequeno porte (EPP's) nos processos licitatórios através de dois principais institutos: o da licitação exclusiva e o da cota reservada. O primeiro, consiste na obrigatoriedade estabelecida em norma (art. 6º, Decreto nº 8.538/15) (BRASIL, 2015) de realizar procedimento licitatório destinado de forma exclusiva à participação de ME's e EPP's nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Já o segundo (art. 8º, *caput*, Decreto nº 8.538/15) (BRASIL, 2015) estabelece para as licitações de bens de natureza divisível, desde que não haja prejuízo, os órgãos e as entidades contratantes devem reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de ME's e EPP's.

Com isso, diante da característica comum dos objetos adquiridos através do SRP, com a sua padronização descrita em instrumento convocatório de forma detalhada, e a divisibilidade dos itens, a utilização das regras acima expostas tornam-se de fácil aplicação, contribuindo para participação dos pequenos empreendedores nos certames, não se limitando apenas ao fornecimento das necessidades da Administração Pública por empresas maiores e já consolidadas no mercado.

Portanto, verifica-se que a utilização do SRP acarreta em diversos benefícios nas licitações, culminando numa contratação mais vantajosa para a Administração Pública. No entanto, a análise desse procedimento vinculada exclusivamente ao que está previsto em lei e ao que é lecionado pela literatura especializada não é suficiente para compreender a extensão do referido procedimento. Nesse sentido, cita-se o trabalho produzido por Oliveira e Silva (2019) que objetivou uma análise dos benefícios do SRP nas contratações de bens e serviços no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido na Universidade Federal de Campina Grande.

No citado estudo, as autoras destacaram vários estudos anteriores que também se debruçam sobre a temática proposta e serviram de fundamentação teórica, mais especificamente, destacam-se os trabalhos de Pereira (2014) e Silva (2015), que buscaram as vantagens práticas do SRP nos respectivos órgãos objetos de análise das pesquisas.

Ao se debruçar na investigação da utilização do SRP nas licitações públicas realizadas pelo Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB), além de constatar o evidente crescimento na utilização do instituto entre os 2008 a 2013, Pereira (2014, p. 47), destaca:

Os elementos apresentados neste trabalho juntamente com os posicionamentos da doutrina e dos órgãos de controle, fiscalização do gasto público e aferição do resultado de gestão; relacionaram o uso do SRP a melhoras de qualidade na atividade de planejamento organizacional, à possibilidade de maior economia de escala, ao aumento da eficiência administrativa, à redução dos custos operacionais, dentre outras vantagens. Estas considerações conduziram à opinião de que o SRP ostenta o *status* de “técnica de gestão pública” altamente eficiente, e que este deve ser aplicado de maneira preferencial, em relação ao seu procedimento licitatório alternativo, que é a respectiva licitação nas modalidades concorrência ou pregão, que não promove o registro de preços.

Por sua vez, ao analisar as contratações referentes a utilização do SRP pelo 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, Silva (2015), *apud* Oliveira e Silva (2019, p. 7), constatou o caráter indispensável que o procedimento auxiliar proporcionou na execução orçamentária, além de “ter aumentado a participação em processos licitatórios de outros órgãos, aperfeiçoando o emprego de recursos sejam materiais ou humanos, reduzindo as licitações próprias, tornando mais eficiente o empenho das despesas”.

No que lhe concerne, além de destacar a redução de custos vinculada a utilização do pregão eletrônico, ao analisar a utilização do SRP nas compras e contratações realizadas pelo Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz (CPqGM), na Fiocruz-Bahia, Cunha (2017, p. 81), aduz:

Dentro os pontos positivos alcançados está a diminuição do número de processos administrativos, reduzindo custos e a redução das dispensas, sobretudo as realizadas por cotação eletrônica. Intui-se que o SRP contribuiu para um maior planejamento para aquisição de itens do Almoxarifado, fazendo com que haja um controle eficaz na gestão de estoques.

Dessa forma, constata-se que o SRP demonstra diversas vantagens no que tange as contratações públicas. No entanto, é mister o reconhecimento de que nenhum sistema licitatório reproduz apenas vantagens à Administração Pública, e com o SRP não seria diferente, dessa forma, é imperioso destacar as principais desvantagens retratadas pela literatura especializada em relação a sua utilização.

Neste sentido, Marçal Justen Filho *apud* Bado (2017), determina duas desvantagens do SRP: a obsolescência dos dados e a incompletude. O primeiro consiste na possibilidade dos preços que constam em ARP sofrerem variações no mercado ou até mesmo ocorrer a modernização de determinado item, fazendo com o que consta em ata já se encontre defasado em relação a um modelo mais novo, por exemplo, suprimindo a necessidade da Administração de forma mais eficaz. Dessa forma, a Administração ficaria presa a determinada valor e a

determinada descrição do objeto enquanto a ARP estiver em vigência, ficando impossibilitado de promover alterações.

Já em relação a incompletude, o autor se refere a descrição dos itens de forma padronizada, evitando marcas ou fabricantes, em respeito ao princípio da isonomia, para delimitação do objeto a ser licitado no instrumento convocatório. Com isso, dependendo da forma como a descrição do objeto ocorre, as especificações ficam vinculadas a qualidades genéricas que, por sua vez, podem ocasionar no não atendimento das necessidades da Administração de forma satisfatória, ficando refém deste produto.

Por sua vez, Oliveira e Silva (2019), destacaram como desvantagens ao SRP: especificações ou qualidades genéricas de produtos e serviços que não atendam a necessidades específicas e a obsolescência dos preços dos bens e serviços, corroborando com o entendimento aduzido pelo doutrinador Marçal Justen Filho; a impossibilidade de previsão exata de produtos, visto que a Administração não fica vinculada a comprar obrigatoriamente o quantitativo disposto na ARP; sobrecarga de atividades em um único órgão, ao se referir ao papel de coordenação da licitação feito pelo órgão gerenciador; e a redução da autonomia das Unidades Gestoras, que ficam dependentes de atos administrativos de outros órgãos para conduzir o processo.

Portanto, no que se refere as vantagens e desvantagens expostas nestes parágrafos, percebe-se que a utilização do SRP nas contratações dos órgãos da Administração Pública acarreta em uma maior quantidade de pontos positivos do que negativos. Tal afirmação encontra fundamento nas características estruturais inerentes do SRP, que o consolida como procedimento auxiliar inovador dentro de um ordenamento administrativo repleto de formalística e burocracia próprios da licitação mas que, em contraponto, prejudicam a celeridade do processo e podem ocasionar em contratações não tão vantajosas para a Administração.

A partir desse entendimento, pode-se abordar de forma mais específica no próximo ponto quais são principais as figuras que atuam no procedimento de SRP e quais suas atividades realizadas. Visto que, conforme exposto anteriormente, este procedimento auxiliar permite a participação de outros órgão em seu certame, promovendo uma redução no número de licitações de outros órgãos, e permitindo uma maior interação entre os órgãos da administração pública almejando a contratação que melhor se encaixe em suas necessidades.

3.1. ÓRGÃO GERENCIADOR, PARTICIPANTES E NÃO PARTICIPANTES (CARONAS): FIGURAS CENTRAIS DO REGISTRO DE PREÇOS

Segundo o Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013), art. 2º, incisos III, IV e V:

III - órgão gerenciador – órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços;

V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

Dito isto, percebe-se que o órgão gerenciador tem papel fundamental na condução do processo licitatório do pregão eletrônico e responsabilidade pelo SRP, com o posterior registro em ARP dos itens e seus respectivos valores unitários. Além disso, o certame tem como ponto de partida sua iniciativa em contratar para suprir determinada necessidade da Administração Pública no que se refere a contratação de bens ou serviços comuns. Dessa forma, cabe ao órgão gerenciador a constituição dos principais documentos que compõem o procedimento licitatório, a exemplo do estudo técnico preliminar (ETP), edital, termo de referência, ata de registro de preços, dentre outros documentos essenciais; e da consolidação das informações nestes contidas, no que se refere a descrição detalhada do objeto, ampla pesquisa de mercado, critérios de julgamento, modos de disputa na fase de lances, além de outras informações que são necessárias para o justo início e posterior desenvolvimento do certame.

De maneira mais precisa, além dos atos preparatórios observados (art. 3º, Decreto nº 10.520/02) (BRASIL, 2002), cabe ao órgão gerenciador a prática de atos de controle que são determinantes para administração e êxito no SRP (art. 5º, incisos I ao XI, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL, 2013), a exemplo de:

I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;

II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;

IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto;

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;

VI - realizar o procedimento licitatório;

VII - gerenciar a ata de registro de preços;

VIII - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;

IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório; e

X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.

XI - autorizar, excepcional e justificadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 6º do art. 22 deste Decreto, respeitado o prazo de vigência da ata, quando solicitada pelo órgão não participante.

Já o órgão participante consiste no órgão ou entidade da administração pública que “participa dos procedimento iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços” (art. 2º, inciso IV, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL, 2013). Ou seja, diferentemente do órgão não participante, que não participa dos procedimentos preliminares do SRP, o órgão participante ingressa em conjunto ao órgão gerenciador na logística de construção do processo licitatório, com isso, ele consta de forma conjunta na elaboração dos documentos necessários e na estipulação dos quantitativos a serem licitados.

Em relação aos quantitativos, ressalta-se que assim como o procedimento licitatório deve apresentar previamente uma ampla pesquisa de mercado (art. 7º, *caput*, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL, 2013), os quantitativos definidos devem ser consolidados com base em contratações anteriores do órgão. Ou seja, os órgãos que estejam participando do SRP devem justificar adequadamente o quantitativo almejado e a metodologia utilizada para definição desse quantitativo. Tal disposição encontra fundamento no preceituado no art. 3º, inciso I, do Decreto nº 10.520/02 (BRASIL, 2002) e arts. 8º, inciso III, alínea “b”, IV e 21, I, do Decreto nº 3.555/00 (BRASIL, 2000).

Além disso, tem-se ainda a figura do órgão não participante, mais conhecido pela doutrina especializada como o “carona” e essa denominação de forma simples traduz a utilização do instituto por si só. Isso decorre pelo fato do “carona” ser o órgão que apenas faz adesão a ARP em momento posterior a realização do certame licitatório. Ou seja, somente quando já estabelecido o vencedor da licitação, os itens e seus respectivos valores consolidados em ata é que surge a figura do órgão não participante que “pega carona” na ARP, sem necessidade de participar dos procedimentos preparatórios da licitação.

Apesar de bastante utilizado no âmbito das contratações públicas, o presente instituto ainda é alvo de polêmicas debatidas pela literatura especializada (Araújo e Costa Júnior, 2014), principalmente no que infere a respeito do princípio da obrigatoriedade de licitar, elencado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Ou seja, ao se utilizar da “carona” nos procedimentos licitatórios realizado por outro órgão, por exemplo, alguns doutrinadores afirmam que tal ato demonstra uma afronta clara ao princípio retro citado, uma vez que o órgão não participante, de fato, não realiza procedimento licitatório próprio, mas tão somente adere a

um. Por enquanto, tal polêmica não será alvo de discussão no momento, apenas em capítulo posterior deste trabalho.

Portanto, a partir do entendimento das principais figuras existentes no procedimento de SRP, torna-se evidente abordar a forma pela qual esses órgãos ou entidades da administração pública interagem entre si, permitindo ou não a participação de órgãos participantes e “caronas” através da decisão do órgão gerenciador, atendendo a uma demanda maior de órgãos de forma fácil e com apenas um procedimento licitatório, que conjugado ao SRP, potencializa vantagens à Administração Pública.

O art. 4º, *caput*, do Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013), estabelece o procedimento chamado Intenção de Registro de Preços (IRP),

[...] operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais – SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades do Sistema de Serviços Gerais – SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do *caput* do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e *caput* do art. 6º.

Com isso, com o intuito de realizar procedimento licitatório, o órgão gerenciador realiza manifestação de IRP no portal de compras do Governo Federal (compras.gov.br), com a descrição dos itens a serem licitados para que os demais órgãos da administração pública tomem ciência da aquisição e possam manifestar interesse ou não em participar do certame. Registra-se, ainda, que a divulgação da IRP pode ser dispensada, desde que devidamente justificada pelo órgão gerenciador (art. 4º, §1º, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL, 2013). Tal fato decorre, muitas vezes, em virtude da ausência de estrutura administrativa suficiente para gerenciamento das Atas de Registro de Preços pelo órgão, como pela necessidade de conclusão célere do processo, ao considerar o IRP como um “atraso” no procedimento licitatório. Contudo, destaca-se que o prazo para manifestação de interesse em participar da IRP é relativamente curto, sendo de oito dias úteis, contado da data de divulgação da IRP no Portal de Compras do Governo Federal (art. 4º, §1-A, do Decreto acima mencionado).

Dessa forma, o órgão gerenciador ao tomar ciência da participação de outros entes e antes da consolidação das informações no Edital e seus anexos, deve estabelecer, se considerar necessário, o número máximo de participantes na IRP de acordo com sua aptidão de gestão, além de ter o dever de aceitar ou recusar de forma justificada os quantitativos considerados pequenos ou a inclusão de novos itens e deliberar quanto a posterior inclusão dos “caronas” (art. 3º, incisos I ao III, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL, 2013).

Para além disso, o órgão pode, ainda, antes mesmo de iniciar um procedimento licitatório, consultar IRP’s que ainda estejam dentro do prazo estipulado em norma para

participar de um procedimento licitatório na condição de participante. Evitando gastos decorrentes da elaboração do procedimento licitatório por si só e tornando a aquisição mais rápida.

A partir da permissão do órgão gerenciador de outro órgão participar da licitação, é recomendável a elaboração do estudo técnico preliminar pelo órgão participante, a partir do documento de formalização da demanda, conforme estabelece o art. 7º, *caput*, da IN nº 40/20 (BRASIL, 2020), contendo o problema a ser resolvido e sua melhor forma de elucidação, além de permitir uma avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, produzido em conjunto pelos servidores da área técnica requisitante ou pela equipe de planejamento da contratação, quando houver (art. 5º e 6º da IN supracitada). A emissão de tais documentos também é obrigatória pelo órgão gerenciador na fase preparatória da licitação, contendo as informações essenciais para a realização do procedimento licitatório.

Finalizado o processo licitatório, definido o vencedor da licitação, o registro de preços deverá observar as seguintes condições (art. 11, incisos I ao V, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL, 2013):

- I - serão registrados na ata de registro de preços os preços e quantitativos do licitante mais bem classificado durante a fase competitiva;
- II - será incluído, na respectiva ata na forma de anexo, o registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais aos do licitante vencedor na sequência da classificação do certame, excluído o percentual referente à margem de preferência, quando o objeto não atender aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993;
- III - o preço registrado com indicação dos fornecedores será divulgado no Portal de Compras do Governo Federal e ficará disponibilizado durante a vigência da ata de registro de preços; e
- V - a ordem de classificação dos licitantes registrados na ata deverá ser respeitada nas contratações.

Portanto, conforme volvido em linhas anteriores, após a consolidação da ARP, esta fica a disposição do Órgão gerenciador e participantes para aquisição dos quantitativos necessários para suprir as necessidades da Administração, desde que respeitado o seu prazo de validade de até 12 (doze) meses, não podendo ser prorrogada. Contudo, a prorrogação da ARP tornou-se possibilidade através da edição da Nova Lei de Licitações (Torres, 2023), a partir do enunciado do art. 84, “o prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso”. Ao se debruçar sobre esse novo instituto, Torres (2023) argui:

Nessa linha de entendimento, a decisão administrativa de prorrogação da ata de registro de preços, que apenas deverá ocorrer quando o preço for vantajoso, permitirá a renovação do referido instrumento por mais um ano, admitindo a renovação de seus quantitativos. Exemplificando: se o planejamento da pretensão contratual identificou uma necessidade anual de 10.000 unidades, após o final da vigência ordinária de 01

ano, o instrumento poderia ser prorrogado por mais um ano, com a renovação do quantitativo, admitindo que no segundo ciclo de vigência (renovação) mais 10.000 unidades fossem contratadas pelo gerenciador e eventuais participantes.

Portanto, desde que seja devidamente justificada, a ARP pode ter sua vigência prorrogada por mais 12 (doze) meses, permitindo novas contratações com o mesmo fornecedor e evitando gastos desnecessários com a realização de um novo procedimento licitatório, por exemplo. Tal atitude é visível na hipótese de contratação de determinado serviço, no qual, findado o prazo de validade da ata, e não adequadamente finalizado o trabalho, tem-se a possibilidade de prorrogação da ata, ainda com os preços inicialmente estabelecidos, para que haja tempo hábil até a solução da necessidade administrativa.

Tomado ciência dos atos e interações realizadas entre órgão gerenciador e participantes, faz-se necessário abordar a forma pela qual ocorre a concretização da “carona” no certame. Repisa-se que o “carona” é aquele órgão ou ente da administração pública que não participa dos atos licitatórios iniciais ou preparatórios, diferentemente do órgão participante. Dessa forma:

Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador (art. 22, *caput*, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL, 2013)

A partir da redação acima e do §1º do mesmo dispositivo, constata-se que é autorizada a adesão da ARP pelo “carona” desde que comprovada devidamente através de estudo a vantagem de tal ato, demonstrando “o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para administração pública federal da utilização da ata de registro de preços [...]” (art. 22, §1º-A) e, somente a partir disso, o órgão gerenciador decidirá de forma favorável ou não a sua participação na ata, destacando-se o poder discricionário do ato. Além disso, o estudo de vantajosidade também deverá ser divulgado no Portal de Compras do Governo Federal (art. 22, §1º-B, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL, 2013), para que os demais órgão fiquem cientes, se vierem a demonstrar interesse em um momento futuro para também realizarem a adesão.

Dessa maneira, verifica-se que é incontestável que o instituto é altamente vantajoso para os “caronas” uma vez que “acarreta agilidade nas contratações e economicidade de toda ordem e, para os fornecedores, ganhos extras, com mais contratações” (Bittencourt, 2015, p. 144). No que se refere ao fornecedor, insta salientar que este detêm a faculdade de aceitar ou não a nova demanda que surgiu através da carona, somente aceitando se não houver presença clara de prejuízo nas obrigações assumidas com o órgão gerenciador e o participante, se houver (Bittencourt, 2015).

No entanto, muito se criticou o presente instituto pela doutrina especializada, principalmente em relação aos quantitativos adquiridos (Nunes e Dantas, 2012), até a edição do Decreto nº 9.488/18, que alterou alguns dispositivos do Decreto nº 7.892/13. Antes da alteração, as aquisições ou contratações adicionais não podiam exceder a 100% (cem por cento) do quantitativo dos itens registrados e o quantitativo decorrente das adesões à ARP não poderia exceder no total ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado. Em números, Ronny Charles explica (Bittencourt, 2015, p. 145):

Imaginemos uma licitação para aquisição de 500 cartuchos de tinta para impressoras de determinado tipo, para a qual se tenha proposta uma Ata de Registro de Preços. Obviamente, chegar-se-á a um preço mínimo, diretamente relacionado à demanda proposta, parecendo evidente que, se esta fosse de 5000 cartuchos, surgiriam mais interessados e certamente seria possível o alcance de ofertas melhores em razão da respectiva economia de escala. Ora, com o Registro de Preços e sua utilização quase indiscriminada, uma demanda inicial de 500 cartuchos poderá chegar a 5.000 ou 10.000, pela adesão de 10 ou 20 outros órgãos, com a mesma necessidade, sem que haja qualquer redução nos preços ofertados.

Com o intuito de frear a utilização desenfreada e distorcida desse instituto, o TCU proferiu o Acórdão nº 1.233/2012-Plenário, reiterado por outras decisões, que determinou o respeito aos quantitativos máximos estabelecidos inicialmente no procedimento licitatório e, bem como, destaca a importância planejamento do órgão gerenciador e a necessidade de demonstrar vantajosidade pelo “carona”:

9.3.2.1.4. a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara); 9.3.2.1.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital; 9.3.3. quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que: 9.3.3.1. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX); 9.3.3.2. devem demonstrar formalmente a vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º; 9.3.3.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);

Com a mudança decorrente do Decreto nº 9.488/18, as aquisições ou contratações adicionais tornam a não exceder a 50% (cinquenta por cento) do quantitativo dos itens registrados e o quantitativo decorrente das adesões à ARP não poderia exceder no total ao dobro do quantitativo de cada item registrado (art. 22, §§3º e 4º, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL,

2013). Tal mudança encontra fundamento nas práticas recorrentes que a utilização da adesão sem limitações possibilitava, esclarecidas por Bittencourt (2015, p. 147):

a) que a ARP se tornasse uma fonte inesgotável de contratações para o licitante vencedor, fator incompatível com os princípios da competitividade e da isonomia; b) a perda da economia de escala, comprometendo a vantagem da contratação, uma vez que eram licitados montantes inferiores ao que era efetivamente contratado, com a consequente perda dos descontos que poderiam ser ofertados pelos licitantes em razão do quantitativo superior; e c) a exploração comercial das ARPs por empresas privadas e a ampliação da possibilidade de fraude ao procedimento licitatório e prática de corrupção, especialmente em licitações de grandes dimensões econômicas.

Portanto, as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.488/18 no Decreto nº 7.892/13 tiveram o intuito de prezar pela prática do SRP de forma justa, permitindo o ingresso de órgãos que não participaram dos atos preparatórios do certame, mas, mesmo assim, teriam demandas similares e que seriam atendidas de forma vantajosa ao aderir a uma ARP em vigência. Evitando-se, assim, a prática de excessos e culminando na persistência de práticas recorrentes anteriormente, conforme ressaltado acima.

Dito isso, sendo o “carona” aceito na adesão a ARP pelo órgão gerenciador, ele está apto a realizar a contratação, respeitando o prazo mínimo de até 90 (noventa dias) exposto no §6º, art. 22, Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013). Nesse sentido, a respeito da contratação, insta salientar a diferença entre a ARP e o termo de contrato ou instrumento equivalente, dois documentos essenciais que não se confundem, cada qual com sua característica consolidante no procedimento licitatório como indispensável. A ARP consiste no documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme o edital e propostas apresentadas (art. 2º, inciso II, Decreto nº 7.892/13) (BRASIL, 2013).

Dessa forma, irá constar na ARP os quantitativos e seus respectivos valores unitários inicialmente estabelecidos pelo órgão gerenciador, em conjunto ao órgão participante, se houver. Destaca-se, ainda, o objetivo do documento obrigacional com intuito de contratação futura e não imediata, conforme já debatido. Já o termo de contrato está prescrito no art. 62 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e consiste no “ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que há um acordo para a formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas” (Portal da Transparência, 2023). Nesse sentido, ressalta-se que o contrato obrigatoriamente deve integrar o edital ou o ato convocatório da licitação e pode ser substituído por outros instrumentos igualmente hábeis, a exemplo da carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (art. 62, *caput* c/c §1º, Lei nº 8.666/93).

A partir disso, é relevante afirmar que o termo de contrato ou instrumento equivalente, não deve ser confundido com a ARP, nas palavras do Advogado da União da Consultoria Jurídica da União no Estado da Paraíba (CJU-PB), Dr. Ismael Soares Pereira de Souza, através do PARECER n. 03273/2021/NUCJUR/E-CJU/AQUISIÇÕES/ISPS/CGU/AGU:

Durante a validade da ata, o órgão poderá celebrar tantas contratações quantas forem necessárias ao atendimento de sua demanda, sendo certo que, por ser um ajuste por escopo, e não por tempo determinado, a vigência da contratação não necessita ser demasiadamente larga, sendo suficiente um lapso de tempo que abranja os atos de entrega dos produtos que serão efetivamente adquiridos, o recebimento, a verificação da conformidade, a eventual substituição, e o pagamento, quando então estarão cumpridas todas as obrigações de ambas as partes.

Tal orientação é relevante para que o órgão não confunda a possibilidade de adquirir os produtos, durante a vigência da ata (o que pode ser feito tantas vezes quantas forem necessárias, observando-se o quantitativo registrado), com a obrigatoriedade de celebrar um único contrato contemplando todos os produtos e quantitativos registrados. Neste último caso, ao firmar o ajuste, o órgão se obrigará a adquirir todos os produtos durante o prazo de vigência, o que pode não espelhar a sua real intenção, acarretando eventual descumprimento de cláusula contratual e as consequências dela advindas.

A partir do exposto, constata-se que o contrato ou instrumento equivalente é o documento que vai estabelecer os quantitativos a serem adquiridos pelos órgãos na licitação naquele determinado momento. Ou seja, considerando a ARP como um catálogo de itens, com o contrato, o órgão irá selecionar apenas uma parcela daquele quantitativo previamente definido para contratação conforme a necessidade de Administração Pública. Portanto, durante a vigência da ARP poderão ser realizadas várias contratações e, dessa forma, serão igualmente produzidos vários termos de contrato. Assim, evita-se que o órgão gestor da licitação, ao desconsiderar a diferença entre os dois documentos, realize uma contratação apenas com todo o quantitativo expresso em ata, podendo causar grandes prejuízos.

Destarte, a partir do conhecimento do órgão gerenciador, órgão participante e o “carona”, figuras centrais do SRP que justificam sua vantajosidade através da participação de vários órgão num mesmo certame, suscitando maior celeridade e economia à Administração Pública, e conhecendo seus principais atos e a forma pela qual interação dentro do processo licitatório até a concretude da contratação através da ARP e do Termo de Contrato, destaca-se a importância dos procedimentos internos para consolidação de um certame nos moldes admitidos em norma. Portanto, em tópico posterior, serão analisado os principais documentos que compõem a fase preparatória da licitação e como sua produção em descompasso pode interferir no procedimento licitatório.

3.2. FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO POR SRP: CONSOLIDAÇÃO DAS NECESSIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CONDIÇÃO *SINE QUA NON* PARA O ÊXITO DO CERTAME

Ao se analisar o procedimento licitatório, é comum ter como ponto de partida o processo referente aos atos que envolvem a relação entre a Administração Pública e os particulares que estão concorrendo entre si na disputa pela contratação, a partir da publicação do edital, que marca o início da fase externa da licitação. Com a publicação devidamente cumprida conforme estabelece a lei, em respeito ao princípio da publicidade, segue-se para as fases de classificação, julgamento das propostas, habilitação, adjudicação e posterior homologação da licitação.

No entanto, para que as demais fases obtenham êxito em suas devidas funções é fundamental que o órgão, ao iniciar um procedimento licitatório, alimente o processo com todas as informações fundamentais para delimitação das necessidades da Administração Pública de forma acurada. Nesse sentido, destaca-se o papel essencial da fase preparatória, também chamada de fase interna, do pregão por SRP como condição indispensável para futura contratação.

Ao abordar a presente temática, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 592) define a fase interna da licitação como aquela na qual a Administração “[...] pratica todos os atos condicionais à sua abertura; antes, pois, de implementar a convocação dos interessados”, o que marca o início da fase externa. Dessa forma, através do planejamento da contratação, a Administração se prepara para o procedimento licitatório, devendo cumprir os requisitos previstos em lei, os quais Matheus Carvalho (2021, p. 508) elenca:

- Deverá ser elaborado termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação precisa do objeto a ser licitado, com estudo técnico preliminar, de forma suficiente e clara, vedadas quaisquer especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
- Será aprovado o citado termo de referência pela autoridade competente do órgão público licitante;
- O Poder Público deve apresentar a justificativa da necessidade da contratação;
- O ente estatal procederá à elaboração do edital, estabelecendo os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;
- Serão definidas as exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e
- Serão designados, mediante portaria expedida pela autoridade do órgão, pregoeiro e sua equipe apoio.

De início, é fundamental a abertura do procedimento licitatório “devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa [...]” (art. 38, *caput*, Lei nº 8.666/93) (BRASIL, 1993), também disposto no Decreto nº 3.555/2000 (BRASIL, 2000); arts. 8º, V, e art. 13, III, do Decreto nº 10.024/2019 (BRASIL, 2019); e art. 5º, III, do Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013). Repisa-se, ainda, que no caso do pregão por SRP, a indicação orçamentária não é necessária inicialmente, somente no momento da contratação, visto que a aquisição não é imediata.

Em relação a aprovação do início do procedimento licitatório e de documentos essenciais para o certame, como o termo de referência e o estudo técnico preliminar, deve ser feita por meio de autoridade competente, geralmente desempenhado pelo ordenador de despesas do órgão, devidamente designado internamente e que tem a “competência de ordenar a execução de despesas orçamentárias como a emissão de notas de empenho e a autorização para liquidação de despesas” (Manual do Ordenador de Despesas, 2014). Com a adequada aprovação do procedimento licitatório, tem-se início a construção interna da licitação, com os principais documentos que irão ditar o andamento do certame, produzidos através da equipe de planejamento da contratação, composta na maioria das vezes por servidores do órgão dos setores técnico, administrativo e requisitante.

Em relação aos documentos, como estrutura fundamental do processo licitatório, destaca-se o papel do estudo técnico preliminar, de cunho obrigatório, ressalvada as disposições contidas no art. 8º, incisos I e II, da IN nº 40/20 (BRASIL, 2020), produzido através do documento de formalização da demanda (art. 7º, *caput*, IN nº 40/20) e que tem como objetivo demonstrar e justificar a necessidade real da Administração Pública, por meio das estimativas das quantidades, seus respectivos valores, além de comprovar que a contratação está de acordo com o planejamento anual de contratações (PAC) do órgão, requisitos estes, tornados obrigatórios pelo incisos do art. 7º da IN supracitada:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;
- V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;

- IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

Posteriormente, parte-se para a elaboração do termo de referência, “documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares” (art. 3º, inciso XI, Decreto nº 10.024/19) (BRASIL, 2019) que deve conter o detalhamento do objeto, os requisitos para participação no certame, seu processamento, contratação e futura execução contratual. Em sequência, será elaborado o edital e seus anexos, sendo estes: o termo de referência, já concluído, a ata de registro de preços e o termo de contrato ou instrumento substitutivo. Reitera-se que o ETP e o termo de referência devem ser aprovados pela autoridade competente ou por quem esta delegar, conforme prescreve o art. 14, inciso II, do Decreto retro mencionado.

Ainda em relação aos documentos citados, vale salientar que consistem em documentos padronizados disponibilizados publicamente no site oficial da AGU no espaço destinado a compras através da Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 10.520/02. Tais documentos são passíveis de alteração pelo órgão realizador da licitação nos espaços especificamente determinados no documento padronizado, dessa forma, a Administração Pública não deve se prender apenas ao texto apresentado, mas que consiga expressar de forma clara e objetiva as características fundamentais do certame e da futura contratação. No entanto, as alterações devem ser realizadas de forma a preservar, eminentemente, o caráter padronizado do documento, não cometendo excessos quanto as modificações.

Além destes documentos até então abordados, também deve ser realizada a devida divulgação da IRP ou comprovar, justificadamente, sua dispensa, conforme expõe o já citado art. 4º, §1º, Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013). Além disso, ao realizar o procedimento licitatório, o órgão também deve se atentar ao respeito ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (GNCS), com fundamento no art. 225, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), relativo ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos, evitando prejuízos irreversíveis que impactem diretamente a vida da população.

Dessa forma, o GNCS “tem como objetivo oferecer segurança aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais” (Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, p. 12). Com isso, o órgão realizador da licitação deve buscar no GNCS e em outros instrumentos normativos pertinentes se há disposições relativas ao objeto da contratação, no que tange a manuseio, armazenamento, descarte, dentre outras inúmeras disposições nele contidas, as quais devem ser avaliadas e inseridas posteriormente nos instrumentos que compõe o feito.

Além disso, é pertinente destacar outro requisito necessário para a licitação, dessa vez, referente a consolidação dos valores dos respectivos itens a serem contratados: a pesquisa de preços. O art. 15, §1º da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece que “o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado”, dessa forma, é imprescindível que o órgão gestor da licitação realize uma ampla pesquisa de mercado com o intuito de visualizar quais os valores praticados na data da licitação para os itens futuramente licitados. Tal ato permite a Administração Pública uma orientação quanto a gestão orçamentária, além de evitar a contratação de preços desarrazoados, em desconformidade com o praticado normalmente no mercado. A pesquisa de preços deve ser utilizada a partir dos parâmetros de pesquisa elencados no art. 5º, incisos I ao IV da IN nº 73/20 (BRASIL, 2020), de forma combinada ou não:

- I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
- II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
- III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou
- IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

No entanto, o próprio §1º do citado artigo determina a priorização da realização da pesquisa de preços através do Painel de Preços e das aquisições e contratações similares de outros entes públicos, isso decorre devido a segurança e transparência que esses parâmetros transparecem, pois são alimentados, principalmente, pelos próprios órgãos da Administração Pública com as informações pertinentes de contratações anteriormente realizadas. Em relação ao Painel de Preços, o Portal de Compras do Governo Federal (2023) afirma que sua criação teve como intuito a racionalização dos gastos públicos, redução do tempo de contratação e disponibilização de dados confiáveis e transparentes, além de permitir comparação entre as contratações de diversos órgão e seus respectivos valores, visto que a estrutura do Painel de Preços permite a separação das licitações por objeto, órgão licitante, fornecedor e data de aquisição, visto que a pesquisa deve respeitar os prazos citados anteriormente.

Já no que se refere as aquisições e contratações similares de outros públicos, sua juntada aos autos da fase interna da licitação pode ocorrer através de ARP's de outros órgão que realizaram licitação com o mesmo objeto, a fim de alimentar os autos com os valores utilizados como orientação nas fases de lance em momento futuro.

Dessa forma, a partir dos parâmetros acima citados, o órgão gestor deve se utilizar para obtenção do preço estimado:

[...] a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. (art. 6º, *caput*, IN nº 73/20)

De tal forma, a utilização de um conjunto inferior ao mínimo de três preços deve ser devidamente justificada, como por exemplo, a inexistência de fornecedores suficientes na área para apresentação de valores de referência. Dessa forma, através da ponderação dos valores apresentados por meio da média, mediana ou o menor dos valores obtidos, o órgão alcança um valor considerado usualmente praticado no mercado na data da realização da licitação, utilizando-o como parâmetro. Portanto, para que se alcance esse valor, verifica-se que é fundamental que a pesquisa de preços seja utilizada de forma ampla mais ampla possível, a partir da utilização do maior número de parâmetros que dispõe a IN nº 73/20 (BRASIL, 2020), admitindo uma maior variedade de valores e retratando de forma pragmática o preço de mercado.

À vista do exposto, a partir da elaboração dos principais documentos destacados como essenciais na elaboração da fase preparatória do procedimento licitatório, a Administração Pública está, em tese, preparada para divulgação do instrumento convocatório e posterior início do certame. No entanto, para que tal procedimento ocorra sem obstáculos, é indeclinável a verificação dos documentos elaborados, tanto em seu caráter material como formal, respeitando os prazos admitidos em norma acerca de suas validades, principalmente no que tange a pesquisa de preços. Com isso, a função de análise dos documentos fica a cargo da Consultoria-Geral da União (CGU) órgão integrante da AGU, mais especificamente, pelas Consultorias Jurídicas da União Especializadas Virtuais (e-CJUs), separadas nas seguintes categorias: aquisições, engenharia, patrimônio, residual, serviços com dedicação de mão de obra e sem dedicação de mão obra; neste caso, refere-se na temática delimitada a categoria responsável pelas aquisições.

Ao término da fase preparatória da licitação, os órgãos integrantes da Administração Pública Federal são incumbidos de enviar os autos do procedimento licitatório para a e-CJU aquisições, separadas por regiões do país, que irá distribuir o processo para um dos advogados da União para análise e posterior emissão de parecer não vinculativo que oriente o órgão gestor quanto a possíveis alterações a serem feitas e irregularidades observadas. Portanto, compete à e-CJU aquisições “a análise de processos e consultas relativas à aquisição onerosa de bens mediante fornecimento único ou parcelado, ainda que a aquisição seja o meio necessário à

execução direta de outra atividade ou empreendimento do órgão licitante” (art. 1º, §1º, Portaria Normativa AGU nº 72/22) (BRASIL, 2022).

Por consequência, conforme esclarece o Parecer Parametrizado nº 00016/2022/COORD/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU (Advocacia Geral da União, 2023):

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Envolve, consequentemente, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

A atribuição desta Consultoria Jurídica é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

[...] De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

[...] Finalmente, insta mencionar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Assim, constata-se que o órgão responsável pela licitação não fica obrigado a seguir a manifestação exarada pelo advogado, no entanto, sua não observância em caso de irregularidade que venha a subjugar a legalidade do certame, abrindo espaço para possível impugnação do edital, é de sua total responsabilidade, assim como a veracidade das informações apresentadas para análise. Portanto, é recomendável seguir as orientações sugeridas pelo parecer, pois a licitação torna-se menos propensa a percalços no andamento do procedimento e seus atos são validados pela Consultoria Jurídica.

Portanto, pode-se considerar tal análise processual como etapa final da fase preparatória do certame licitatório, a partir dos documentos elaborados pelo órgão interessado em realizar a aquisição e suprir a necessidade que surgiu, a partir de posterior contratação. Dessa forma, a produção adequada dos documentos de acordo com o previsto em lei, em respeito aos aspectos formais e materiais e atenção aos prazos, se caracteriza como condição *sine qua non* para que o certame logre êxito em seu objetivo. A partir dos documentos essenciais e as informações nestes contidas concluídas, originando-se com a abertura do procedimento licitatório, através da real demonstração da necessidade da contratação, quantitativos, pesquisa de mercado, IRP, edital e anexos e demais atos não abordados nesta pesquisa mas que também retratam o caráter

indispensável de uma fase interna bem estruturada; é que o certame se torna plenamente consolidado e apto para o início de sua fase externa.

Apesar dos evidentes benefícios protagonizados pela utilização do pregão em sua forma eletrônica, em conjunto com o procedimento auxiliar de registro preços, uma parte da literatura especializada ainda encontra certa resistência no que tange sua utilização. Nesse sentido, o tópico posterior tem como objetivo apresentar e compreender os principais aspectos polêmicos relatados que circundam o instituto do SRP que permeiam, principalmente, a temática da sua previsão legal e da possível violação da obrigatoriedade licitatória.

3.3. DO USO RECORRENTE DO SRP PELOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS FRENTE A VIOLAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE LICITAR NA FIGURA DO “CARONA”

Conforme exposto em parágrafos anteriores desta pesquisa, através do SRP pode existir a figura do órgão não participante, também usualmente chamado de “carona”. Este, ingressa junto ao procedimento licitatório somente quando resta finalizado, após definição do vencedor do certame, sem participar dos ritos iniciais do processo administrativo. Dessa forma, o “carona” não realiza licitação específica para suprir determinada demanda proeminente, ele apenas adere a uma ARP em vigência, desde que, de forma justificada ao comprovar a vantajosidade da aquisição e, bem como, com a anuência do órgão gerenciador da licitação. Portanto, cumprindo estes requisitos e respeitando os quantitativos limites estabelecidos em lei, o “carona” poderá efetivamente aderir a ARP e realizar a contratação.

Contudo, por não realizar procedimento licitatório específico, parte da doutrina especializada considera tal prática como uma clara violação ao preceituado no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, de forma consequente, a própria Lei nº 8.666/93, sendo até mesmo considerada uma forma de dispensa ilegal de licitação, podendo incorrer na prática do crime de improbidade administrativa (Araújo e Costa Júnior, 2014).

Ainda, ao se aprofundar sobre o tema, Araújo e Costa Júnior (2014) ensejam a prática da adesão a ARP pelo órgão não participante como um violação não somente a obrigatoriedade de licitar, mas aos princípios que regem o procedimento licitatório, em específico o da legalidade e moralidade, por não considerar o procedimento como uma modalidade prevista em lei específica e portanto, um ato ilegal; o da isonomia, visto que a contratação ocorre diretamente com o vencedor da licitação inicialmente produzida pelo órgão gerenciador, sem

procedimento licitatório prévio realizado pelo “carona”; e o da impessoalidade, já que o órgão aderente poderá escolher com quem contratar, tendo em vista as ARP em vigência pela Administração Pública.

Nesse sentido, Kobus (2015, p. 6) afirma:

Ou seja, determinado ente/órgão público se aproveita de um procedimento licitatório realizado por outra pessoa, ou seja, de uma licitação que nem chegou a participar, não sendo parte legítima para exigir da empresa licitada que preste seus serviços nas condições pactuadas com a licitante com qualquer outro ente/órgão da Administração Pública.

A partir do exposto, verifica-se que tais autores concentram sua crítica, principalmente, na figura do órgão não participante conseguir participar de um procedimento licitatório mesmo sem ter contribuído para os procedimentos preparatórios da licitação. Adentrando-a como um “penetra”, de forma facilitada, através do vencedor do certame já preparado para suprir sua eventual necessidade.

Contudo, tal posicionamento não parece ser o mais assertivo diante do instituto do SRP, principalmente no que tange os limites e circunstâncias estabelecidas pelo próprio Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013) quanto a adesão a ARP. Num primeiro momento, ao se realizar a leitura do art. 22, *caput*, do Decreto mencionado, verifica-se que a disposição normativa estabelece dois requisitos essenciais para tal adesão: justificada vantagem e anuência do órgão gerenciador.

Portanto, conforme bem pondera Bittencourt (2015, p. 143):

O dispositivo assegura – desde que seja comprovada a vantagem – que a ARP poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal não participante do certame licitatório, mediante a aceitação do Órgão Gerenciador. [...] A necessidade de anuência do Órgão Gerenciador não deixa dúvidas quanto ao poder discricionário. Ao receber a solicitação, o Órgão Gerenciador deverá apreciar e sopesar as circunstâncias para concordar ou não com o pedido.

Com isso, percebe-se que a adesão não ocorre de forma automática, apesar dos benefícios proporcionados pelo instituto, sua utilização depende de como o Órgão Gerenciador irá julgar a demanda do “carona”, através da análise de vantajosidade para o complexo das aquisições futuramente proporcionadas. Conforme estabelece o §1º, do art. 22, do Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013), o órgão gerenciador sempre deverá ser consultado para se manifestar quanto a possibilidade de adesão. Além disso, o vencedor do certame do pregão eletrônico, por SRP, se consolida como tal a partir da observação e cumprimento dos requisitos e fases dispostos em Lei, dessa maneira, sua escolha não é definida com base no livre arbítrio do Órgão Gerenciador. A partir disso, o argumento de violação dos princípios da

impessoalidade e da isonomia acima exarado não encontra fundamento, já que a contratação pelo órgão não participante não ocorre através de sua vontade imposta, mas sim em critérios estabelecidos em lei que estruturam o procedimento licitatório, mesmo que tenha sido realizado por outro órgão da Administração Pública.

Portanto, considerada a contratação vantajosa e devidamente permitido pelo órgão gerenciador, o “carona” pode participar do procedimento licitatório. No entanto, tal disposição também depende da anuência do fornecedor, visto que, ele pode optar ou não por aceitar o acréscimo inicialmente pactuado na licitação, de forma que não prejudique presentes e futuras contratações assumidas com o órgão gerenciador e participantes. Dessa forma, verifica-se que o critério da discricionariedade do órgão gerenciador se estende ao fornecedor dos bens ou serviço, sendo sua anuência também necessária para consolidação da aderência em ata.

Apesar disso, convém salientar que nem todo procedimento para registro de preços permite a adesão a ARP. Conforme o modelo padronizado de Ata de Registro de Preços fornecido pela AGU (2023), em seu Item 4 (Da adesão à ata de registro de preços) o órgão gerenciador pode optar por admitir ou não a participação dos “caronas” em sua ARP desenvolvida. Prática que encontra fundamento no apontado pelo Acórdão TCU nº 2037/2019-Plenário, abaixo transcrito:

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte que, em reforço ao constante do item 9.3 do Acórdão 757/2015-TCU-Plenário, oriente suas unidades sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços:

9.6.1. a existência e o teor da justificativa para eventual previsão no edital da possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes - art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013;

Tal disposição permite ao órgão um melhor planejamento no que se refere a um possível futuro gerenciamento de atas, que poderia ocasionar certo prejuízo ao andamento de demais licitações ou do próprio SRP do órgão, assim como de eventual demandas administrativas que surtissem.

Ainda, além dos requisitos da justificada vantagem e anuência do órgão gerenciador, ao “carona” é indispensável a realização da fase preparatória de planejamento da contratação de forma integral, com os documentos considerados indispensáveis e, destaca-se, a elaboração de pesquisa de preço, conforme o enunciado do art. 4º da IN nº 73/20 (BRASIL, 2020) aduz, já que devem ser observadas “condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, frentes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso”. Dessa forma, a fase de planejamento

obrigatória em conjunto com uma pesquisa de preços realizada de acordo com as circunstâncias específicas do órgão, como sua localização em região distinta e o impacto disso no valor do frete, por exemplo, torna o ato de aderir a ARP em vigência mais justo. Tais disposições encontram fundamento no proferido pelo Acórdão nº 1.233/2012-Plenário e Acórdão nº 2.764/2010-Plenário.

No entanto, ainda no que se refere a pesquisa de preços, é conveniente o posicionamento adotado por Kobus (2015, p. 7), ao afirmar que a utilização nacional de um determinado registro de preços é inviável, visto que,

A existência de mercados relevantes e mercados geográficos distintos fazem com que os produtos e serviços sofram, muitas vezes, alterações significativas em seu preço, sendo inviável o “tabelamento” de preços em âmbito nacional ou até mesmo estadual, inviabilidade esta que se agrava conforme o grau de variação das condições específicas de cada produto ou serviço.

Dessa forma, a depender da localização do órgão que tenha o intuito de aderir a ARP, pode estar contratando com preços superiores aos praticados em sua região, culminando em uma menor vantajosidade a Administração Pública. Com isso, reitera-se o papel fundamental que a pesquisa de preços tem, como documento essencial, para constatação nítida da vantagem de aderir a ARP. Somente após isso, é que o órgão gerenciador poderá julgar a favor ou não do órgão participante, nesse caso, ao se deparar com uma pesquisa que tenha valores significativamente inferiores ao praticado pela ata em vigência, deve não permitir que o órgão não participante integre a ARP.

Além disso, ao inviabilizar a participação do “carona” no SRP, evita-se uma possível concentração de poder econômico em uma empresa só, que esteja fornecendo para outros órgãos através da ARP em vigência. Com isso, diante da disparidade de valores, ao “carona” resta a realização de procedimento licitatório em sua região, em busca da contratação mais vantajosa, permitindo, além disso, que ME’s/EPP’s possam também participar do certame, estimulando o desenvolvimento de empresas menores no âmbito privado.

Prosseguindo, conforme debatido em parágrafos anteriores, ao realizar a contratação, o “carona” deve respeitar o limite de aquisição de até 50% do quantitativo de cada item registrado em ata, conforme redação dos §§3º e 4º do Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013). Enquanto o quantitativo total fixado para adesões no edital não poderá exceder, de forma total, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ARP para o órgão gerenciador e participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. Isso permite uma

melhor distribuição dos quantitativos afim de suprir a necessidade de cada órgão e, bem como, propõe uma forma de frear adesões de forma ilimitada.

Portanto, torna-se cristalino que o ato de aderir a ARP pelo órgão não participante não infere nenhuma violação ao estabelecido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), no que se refere a violação da obrigatoriedade de licitar. O procedimento licitatório possui como objetivo o suprimento de determinada demanda da Administração Pública, de maneira mais vantajosa possível, com uma menor despesa, e pautada na igualdade entre os concorrentes. Tais determinações são plenamente seguidas no procedimento licitatório em sua fase preparatória, com os documentos considerados essenciais para êxito do certame, e bem como, em sua fase externa, com a disputa de lances que julgará o licitante vencedor para fornecimento dos bens ou serviço para o órgão gerenciador e participantes, se for o caso.

Não suficiente, como já exposto anteriormente, o órgão não participante, ao aderir a ARP, deve cumprir os requisitos previstos em lei, relativos a quantitativo, elaboração de uma fase preparatória sólida, envolvendo aspectos relativos a pesquisa de preços, além de justificar a vantajosidade da aquisição. Somente a partir desses trâmites é que o órgão gerenciador poderá julgar de forma consubstanciada a autorização ou não da “carona”, não deixando de realizar e participar, portanto, de procedimento administrativo específico referente a licitação, contudo não de sua titularidade, mas do órgão gerenciador.

Findado o entendimento dos requisitos essenciais impostos em norma para determinar a participação ou não do “carona” na ARP, impera-se necessário suscitar uma temática rapidamente abordada no início do presente trabalho no que refere ao procedimento administrativo no qual a licitação é parte, também com o propósito de trazer à baila argumentos que auxiliem a fundamentar o fato de que a participação do “carona” não impera, necessariamente, na violação da obrigatoriedade de licitar.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 499):

O procedimento administrativo ou processo administrativo é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo. Isto significa que para existir o procedimento ou processo cumpre que haja uma sequência de atos conectados entre si, isto é armados em uma ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compôs esta cadeia, sem prejuízo, entretanto, de que cada um dos atos integrados neste todo conserve sua identidade funcional própria, que autoriza a neles reconhecer o que os autores qualificam como “autonomia relativa”. Por conseguinte, cada ato cumpre uma função especificamente sua, em despeito de que todos coparticipam do rumo tendencial que os encadeia: destinarem-se a compor o desenlace, em um ato final, pois estão ordenados a propiciar uma expressão decisiva a respeito de dado assunto, em torno do qual todos se polarizam.

Precisa a conclusão proporcionada pelas palavras do ilustre doutrinador, que além de distinguir o processo de procedimento, sendo aquele com a sucessão de atos com finalidade própria, enquanto este consiste em formas específicas de realizar o processo, variando de um órgão para outro, por exemplo, mas sempre com o mesmo intuito. Muito embora tais palavras sejam comumente utilizadas como sinônimos, o que também não viabiliza qualquer prejuízo. Com isso, tem-se que o processo administrativo se constitui em uma série de atos encadeados, cada qual com sua especificidade, que tem como objetivo um ato final decisivo. Nesse aspecto é que está a temática da licitação realizada através do SRP.

Os atos praticados pelo órgão gerenciador consistem nos mais variados, desde a abertura do procedimento licitatório até mesmo a contratação com o licitante vencedor, sendo este o ato final decisivo ao qual desenlaça os atos processuais. Além disso, conforme lição proferida por Justen Filho (2023), a licitação não é um fim para a Administração, mas sim uma ferramenta para auxiliar na prática dos princípios norteadores da atividade administrativa e do seu relacionamento com os particulares. Dito isso, verifica-se que a obrigatoriedade licitatória ao qual se refere o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), se traduz na realização de procedimento licitatório pelos órgãos da Administração Pública, de forma vinculada.

Entretanto, a licitação consiste, essencialmente, em um processo administrativo que busca a contratação mais vantajosa através do menor custo. Os procedimentos administrativos licitatórios são os próprios atos praticados pelo órgão gerenciador durante a fase preparatória da licitação, determinando o andamento do certame em busca de seu objetivo. Contudo, tais atos preparatórios também são realizados pelo órgão não participante, conforme exposto em parágrafos anteriores.

Dessa forma, conclui-se que, de toda maneira, o “carona” pratica os atos de planejamento obrigatórios, impostos por lei, atos estes encadeados que constituem o procedimento licitatório realizado através da figura do órgão gerenciador. De toda forma, os atos consequentemente praticados tem como objetivo realizar o processo licitatório, ou melhor, contratar, sendo este seu objetivo final. Portanto, é inegável que o ato de aderir a ARP em vigência pode ser considerado uma forma de licitar, visto que, para tal, observou os requisitos e as sequências de atos processuais propostos em lei, que abarcam a própria fase de planejamento obrigatória, a pesquisa de preços e a comprovação da vantajosidade perante o órgão gerenciador e culminam na contratação com o licitante vencedor, podendo usufruir das vantagens do SRP.

Portanto, por ser a licitação considerada um processo administrativo, a participação na sequência de atos com um fim comum entre os órgãos, por si só, consiste na realização da licitação pelo “carona”, não violando a obrigatoriedade de licitar fundada na Constituição Federal. No entanto, muito embora a conclusão proposta seja adequada, a estrutura legislativa que regulamenta a utilização do SRP em âmbito federal apresenta o problema de ser regida por Decreto e não por Lei específica. Com isso, a figura do carona não é mencionada na Constituição Federal, nem na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), muito embora preveja apenas a criação do SRP, conforme art. 15, inciso II c/c §3º.

Por não estar disposta em Lei, o embasamento legal para criação e regulamentação do “carona” torna-se precário, conforme entendimento exposto inicialmente de Araújo e Costa Júnior (2014), ensejando na violação ao princípio da legalidade e moralidade, em razão da figura do carona não possuir previsão legal adequada, pois “possui previsão somente nos decretos regulamentares, os quais não possuem o condão de criar direitos” (Kobus, 2015, p. 8).

Em sua obra Teoria Pura do Direito, Hans Kelsen (2021) estabelece a célebre Pirâmide de Kelsen, estrutura responsável por demonstrar graficamente a hierarquia das normas que compõe o ordenamento jurídico brasileiro. De maneira sucinta, no topo da pirâmide encontra-se a Constituição Federal, legislação fundante de todas as demais, logo abaixo as Emendas Constitucionais e os Tratados e Convenções sobre Direitos Humanos, encerrando o primeiro bloco. Num segundo bloco localizado hierarquicamente abaixo, são verificadas as Leis, Medidas Provisórias, Decretos legislativos, e por fim, Resoluções. Em um terceiro bloco inferior se localizam as demais normas infralegais.

Evidentemente se percebe que os Decretos se encontram em posição inferior as Leis, dentro da hierarquia acima apresentada. No entanto, muitas leis apresentam em sua estrutura normas gerais que não apresentam um detalhamento técnico necessário para sua plena aplicabilidade, dessa forma, nesse quesito que o Decreto cumpre papel fundamental, ao regulamentar a norma geral disposta em Lei. Dito isto, ressalta-se que a figura do “carona” é um instituto criado pelo Decreto nº 7.892/13, que acresce ao ordenamento jurídico brasileiro uma inovação não prevista na Lei nº 8.666/93, nem mesmo em seu art. 15, objeto de regulamentação deste presente Decreto.

Ao abordar a temática, Tercio Sampaio Ferraz Jr. (2019, p. 192), aduz:

[...] Os decretos que regulamentam leis, porém, dentro da concepção liberal do direito que reconhece o princípio da legalidade como regra estrutural do sistema, devem servir ao fiel cumprimento da lei, não podendo, em tese, contrariar-lhe os conteúdos prescritivos nem acrescentar-lhe outros. Essa restrição está ligada aos valores da segurança e da certeza. Apesar disso, é conhecido o problema do moderno Estado-

gestor que, em face da complexa celeridades das transformações econômicas, acaba por contrariar aquela restrição, produzindo, no rol das normas regulamentadoras, prescrição que ou são incompatíveis ou extrapolam as limitações legais.

Nesse sentido, é inequívoco que a criação do “carona” extrapola as limitações legais previstas tanto na Constituição Federal, como na Lei nº 8.666/93. Em consonância com o exposto, ao realizar uma entrevista junto aos servidores públicos do Ministério da Defesa, responsáveis pelo setor de licitações, Souza (2011) visualizou que a prática de aderir a ARP em vigência, ou seja, participar como “carona” no processo licitatório de outro órgão, não é utilizada com recorrência pelo órgão. Ainda, expõe que:

[...] os resultados encontrados admitem afirmar que na adesão a Ata de Registro de Preços, apresenta vantagens, no tocante a tempo e economia para o Órgão, porém não é ferramenta prioritária nas contratações, por se entender que a legislação é controversa.” Souza (2011, p. 42)

À vista disso, em concordância com o proposto acima, Kobus (2015, p. 14-15) argui:

[...] a realização deste sistema de carona pelos órgãos públicos na ausência de permissão legal, enseja na violação do princípio da legalidade. Frise-se que a previsão em decreto não é suficiente para regularizar esta situação em razão deste meio não ser hábil a criar direitos, por ser ato normativo secundário e não primário. Diante do exposto, verifica-se que a figura do carona nas atas de registro de preços somente pode ser aceita caso haja a devida previsão legal permitindo esta conduta e desde que o edital de licitação informe os órgãos públicos que poderão aderir a ata [...].

Com isso, muito embora o SRP apresente inúmeras vantagens na sua utilização nas licitações públicas, a controvérsia legislativa referente a criação do instituto do carona por meio de Decreto torna-o, ainda, alvo de críticas por parte da literatura especializada nacional que o rotula como procedimento inconstitucional, sendo sua aplicabilidade objeto de insegurança por alguns órgãos da Administração Pública, conforme acima abordado, o que não impede, contudo, de continuar sendo utilizado nas contratações públicas. Tal fato encontra fundamento na Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021), que traz em seu art. 86, §2º, a disposição acerca do procedimento de “carona” na ARP em vigência, conforme se observa na redação abaixo transcrita:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidade na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

[...]

§2º Se não participarem do procedimento previsto no **caput** deste artigo; os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes

[...]

Portanto, torna-se evidente que a problemática acerca da criação do “carona” exclusivamente por Decreto torna-se solucionada através da Nova Lei de Licitações, visto que, norma de hierarquia superior e caráter geral inova ao trazer em sua estrutura uma seção específica para o Sistema de Registro de Preços, além de suscitar a figura do órgão não participante no §2º, art. 86, conforme acima transcrito. Salienta-se que o próprio Decreto nº 7.892/13 será futuramente revogado pelo Decreto nº 11.462/23, que passará a regulamentar os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021), referente ao SRP.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do exposto, conclui-se que o processo licitatório consiste em um procedimento administrativo essencial complexo e repleto de formalidades em sua elaboração que, apesar de sua burocracia muitas vezes exacerbada, é necessário. Visto que, sua verba é proveniente dos cofres públicos e sua elaboração e conclusão devem sempre atentar-se aos princípios administrativos que norteiam o processo licitatório. Não somente isso, a observância ao estabelecido em lei e em instrumento convocatório também deve ser ressaltado, no que tange ao respeito aos critérios de julgamento, bem como das modalidades licitatórias.

No entanto, apesar das formalidades e burocracias próprias da licitação, a Administração Pública se direciona cada vez mais para formas de licitação que tornem a desburocratizar e desonerar os cofres públicos de excessos praticados pelo Administrador, nesse sentido, o pregão eletrônico se destaca das demais modalidades, decorrente do processo de informatização, e que tem como objetivo reduzir os custos e aumentar a publicidade, eficiência e transparência dos atos e gastos públicos. Atrelado a isso, tem-se a figura do SRP, procedimento auxiliar fundamental que busca garantir uma maior vantajosidade à Administração, e o sucesso de sua aplicabilidade resta comprovada nesta pesquisa, a partir das principais vantagens oriundas da utilização desse instituto pelos órgãos da Administração Pública com base em inúmeros outros estudos que analisaram de forma similar a temática delimitada nesta pesquisa.

Portanto, o presente trabalho proporcionou a confirmação da hipótese apresentada inicialmente, de que a própria estrutura do SRP como procedimento auxiliar, diante de suas características, vantagens e, até mesmo, desvantagens, discutidas nas linhas acima volvidas, são fatores determinantes para ditar o aumento da celeridade do procedimento licitatório, em detrimento das demais modalidades existentes no ordenamento jurídico disponíveis para o Administrador Público, desde que sejam observados os limites estabelecidos em lei.

Não somente isso, o sucesso do SRP também está contido na forma pelo qual a fase preparatória da licitação é construída por cada órgão público, visto que, a elaboração precisa e robustecida dos principais documentos que compõe o processo licitatório são os componentes que ditarão o andamento e o sucesso do certame licitatório em momento futuro. Atrelado a isso, também destaca-se a importância da atividade de revisão proporcionada pela e-CJU aquisições, que tem como objetivo analisar os documentos produzidos na fase interna do procedimento licitatório, com o intuito de promover as devidas alterações e orientar o órgão no que for pertinente, garantindo o sucesso do certame e diminuindo as chances de impugnação futura do seu instrumento convocatório.

Portanto, ainda no que tange as características do SRP, a contratação não imediata permite o estabelecimento de uma ata com os preços registrados da empresa que venceu a licitação por um período não revogável de 12 meses, conforme prescreve o art. 12 do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (BRASIL, 2013), que regulamenta o SRP. A partir dessa ata, órgãos que não participaram inicialmente dos ritos licitatórios (órgão não participante) podem contratar diretamente com a empresa, desde que cumpridos os requisitos previstos em lei, sem necessidade de abrir uma nova licitação, visto que a obrigatoriedade de licitar já foi cumprida anteriormente pelo órgão gerenciador do certame, ou seja, aquele que é responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente, conforme dispõe o art. 2º, inciso II, do Decreto acima citado.

Cabe salientar, ainda, que o registro de preços não vincula de forma alguma a administração de realizar a contratação. Dentro do período estabelecido de 12 meses de validade da ata, os itens registrados com seus respectivos valores podem ou não ser contratados, ou seja, a empresa vencedora da licitação não tem a certeza que irá contratar com o poder público. No entanto, se isto vier a ocorrer, não há um quantitativo exato a ser adquirido pelo Estado, por isso que os licitantes apresentam o valor unitário para cada item (Carvalho, 2021).

Com isso, verifica-se o porquê do SRP ser cada vez mais utilizado nas licitações, sendo cogitado como uma alternativa diante da morosidade dos demais procedimentos licitatórios na administração pública. Em conjunto com a utilização e o desenvolvimento de licitações que ocorrem em meio eletrônico, como é o caso do Pregão eletrônico no qual se utiliza o procedimento de SRP, que permite a disputa de lances entre empresas participantes do certame para fornecimento de bens ou contratação de serviços à distância e em sessão pública, como por exemplo, através do Sistema de Compras do Governo Federal (art. 5º, *caput*, do Decreto nº 10.024/19) (BRASIL, 2019).

Não obstante, muito embora a utilização do SRP pelos órgãos públicos seja recorrente devido a sua vantajosidade e maior celeridade ao andamento processual, o instituto ainda encontra certa resistência entre a literatura especializada pátria e alguns administradores públicos no país, sob a justificativa de violação de princípios constitucionais fundamentais como legalidade, pessoalidade e isonomia. Além de problemáticas relativas ao âmbito legal do SRP, mais especificamente no que tange uma relatada (in)constitucionalidade da figura do órgão não participante por diversos autores brasileiros, devido a sua criação ocorrer através de Decreto, além de violação a obrigatoriedade de licitar ao se realizar a “carona” em outra licitação desenvolvida por órgão gerenciador. Matérias pelas quais o presente trabalho buscou abordar com o intuito de desmitificar a utilização do instituto e, bem como, agir em sua defesa, promovendo-o como alternativa viável quando se é interessante promover a celeridade do procedimento licitatório e atribuir maior vantajosidade à Administração Pública.

Muito embora os temas apresentados sejam abordados de maneira diversa pela literatura especializada ao longos dos anos, seu debate mostra-se essencial para o desenvolvimento de novos métodos licitatórios que promovam cada vez mais benefícios tanto à Administração Pública, como ao contribuinte, o qual usufrui direta ou indiretamente dos procedimentos licitatórios que ocorrem em território nacional. A exemplo disso, tem-se a própria Nova Lei de Licitações, promulgada no ano de 2021, promovendo diversas mudanças no concernente às licitações públicas, mais especificamente, na promoção de novas modalidades licitatórias e critérios de julgamento, após 30 (trinta) anos da edição da Lei nº 8.666/93. Revelando o caráter intrinsecamente mutável do Direito Administrativo, volátil às mudanças ocorridas na sociedade e produto de diversos trabalhos e discussões referentes ao universo das licitações, refletido de maneira direta nas alterações legislativas visualizadas hodiernamente.

Apesar de ser uma pequena contribuição, o trabalho de conclusão de curso também busca estimular a pesquisa no âmbito do Direito de Administrativo e promover a criação e reprodução de novos conhecimentos. Já que não esgota o debate proposto na temática delimitada e incentiva a ampliação e aprofundamento do estudo do SRP no ordenamento jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

- Almeida AAM de, Sano H. **Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos**. Rev Adm Pública [Internet]. 2018Jan;52(1):89–106. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612164213>. Acesso em: 23 jun. 2023.
- ARAÚJO, Fábio José Silva; COSTA JUNIOR, Laércio Pereira. **Aspectos polêmicos acerca do “carona” em licitação com ata de registro de preços**. Revista Controle - Doutrina E Artigos, 12(1), 137–162. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v12i1.206>. Acesso em: 2 jun. 2023.
- BADO, Mariana Leite. **O princípio constitucional da eficiência e as compras públicas por sistema de registro de preços**. Revista do MPC. v. 4 n. 6, p. 64-85 (2017): maio/novembro. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/48>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de Registro de Preços: comentários ao Decreto nº 7.892/13, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014**. Belo Horizonte-MG. Editora Fórum. 4 ed. rev. atual. e ampl. 2015.
- BRASIL. **Acórdão nº 1.233/2012 – TCU - Plenário**. Trata-se de relatório consolidado das ações do TMS 6/2010, cujo objeto foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI. Brasília-DF. Disponível em: http://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/aceso_publico:qlikview:0000029368-acordao_1233_2012_tcu-plenario.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 15 jun. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023**. Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11462.htm. Acesso em: 29 jul. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em 07 jun. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014**. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8250.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. (Redação dada pelo Decreto nº 10273, de 2020). Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018**. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o

Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9488.htm. Acesso em: 06 ago. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022. Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília-DF. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges/me-n-73-de-30-de-setembro-de-2022-433279214>. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 08 de jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 2 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda

Constitucional nº 8, de 1995. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm. Acesso em: 2 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.478/97, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em: 2 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Licitações. Detalhamento das Licitações. Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes/consulta?ordenarPor=dataResultadoCompra&direcao=desc>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.026-3, de 28 de julho de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026-3.htm#:~:text=Institui%2C%20no%20%20%C3%A2mbito%20da%20Uni%C3%A3o,comuns%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%A9BLICA%2C%20no,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 2182-18, de 23 de agosto de 2001. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2182-18.htm. Acesso em: 01 jul. 2023.

BRASIL. Modelos de Licitações e Contratos. Modelos Lei 8.666/93; 10.520/02 e RDC. Compras - Leis 8.666/93 e 10.520/02. Brasília. Advocacia-Geral da União, publicado em 31 jul. 2020, atualizado em 20 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/8666e10520/compras-pregao-eletronico>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Painel de Preços. Portal de Compras do Governo Federal. Publicado em 06 ago. 2020. Atualizado em 12 dez. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/painel-de-precos>. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Parecer n. 03273/2021/NUCJURE-CJU/AQUISIÇÕES/ISPS/CGU/AGU. Licitação na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, para o registro de preços, visando a eventual e futura aquisição de suplementos, bebidas, materiais descartáveis e insumos alimentares. João Pessoa-PB. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Parecer Parametrizado nº 00016/2022/COORD/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU. Ementa: PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS CUJO VALOR SEJA IGUAL OU INFERIOR A R\$ 500.000,00. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. Legislação Aplicável: Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 10.024/2019 e Lei n. 8.666/93. Regularidade formal do processo. Adequação da Modalidade Licitatória Adotada. Sistema de Registro de Preços. Adjudicação por itens. Adjudicação por grupos. Licitações diferenciadas para ME/EPP. Licitação com ampla competitividade. Observação dos Critérios de Sustentabilidade Ambiental. Análise das Minutas. Ressalvas e/ou Recomendações. João Pessoa-PB. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=989542542. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. **Portaria AGU nº 72, 7 de dezembro de 2022.** Cria as Consultorias Jurídicas da União Especializadas Virtuais (e-CJUs) para atuar no âmbito da competência das Consultorias Jurídicas da União nos Estados. Brasília-DF. Disponível em: <https://legis.agu.gov.br/Atos/TextoAto/222416>. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União.** – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/controle-interno/normatizacao/manual-de-licitacoes-e-contratos-orientacoes-do-tcu>. Acesso em: 13 jul. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** Barueri-SP. Editora Atlas. 36 ed. 2022.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo-SP. Editora Juspodium. 9 ed. ver. ampl. e atual. 2021.

CUNHA, Helton. **Os efeitos do sistema de registro de preços nas compras públicas: estudo de caso do Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz – FIOCRUZ-BA.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia. Salvador-BA. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/30815>. Acesso em: 12 jun. 2023.

de Oliveira, M. da C., & Pereira da Silva, M. D. de O. (2019). **BENEFÍCIOS DA ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS: UMA ANÁLISE NO CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE.** Management Control Review, 4(1), 12–31. Disponível em: <https://doi.org/10.51720/mcr.v4i1.2510>. Acesso em: 25 jun. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** Rio de Janeiro-RJ. Editora Forense. 36 ed. 2023.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação.** São Paulo-SP. Editora Atlas. 11 ed. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** Rio de Janeiro-RJ. Editora Forense. 14 ed. 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito: introdução à problemática jurídico-científica.** Rio de Janeiro-RJ. Editora Forense Universitária. 1 ed. 2021.

Kobus, R. C. (2015). **Análise das contratações públicas por intermédio de “carona” nas atas de registro de preços.** Revista Do Direito Público, 10(1), 211–228. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2015v10n1p211>. Acesso em: 12 jul. 2023.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso.** São Paulo-SP. Editora Atlas. 9 ed. 2021.

Manual do Ordenador de Despesas/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP. 2014. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/COMPLETO_Manual_do_Ordenador_WEB.pdf. Acesso em: 23 jul. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo-SP. Editora Malheiros. 31ª ed. 2015.

MEZZAROBÀ, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito.** São José dos Campos-SP. Editora Sairava-Jus. 8 ed. 2018.

NUNES, André; DANTAS, Lucimar de Oliveira. **Eficiência do sistema de registro de preços: um estudo de caso no superior tribunal de justiça.** Universitas Gestão e TI, v. 2, n. 1, p. 1-10, jan./jun.2012. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/gti/article/view/1627/1562>. Acesso em: 20 jun. 2023.

Reis, P. R. da C., & Cabral, S.. (2018). **Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas**. Revista De Administração Pública, 52(1), 107–125. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612164442>. Acesso em: 3 jul. 2023.

SILVA, Claudio Josiel Costa da. **A Licitação para o Sistema de Registro de Preços como ferramenta eficiente no planejamento e gestão orçamentária**. Trabalho de conclusão de curso (Especialista em Gestão Pública). Universidade Federal do Rio Grande do Sul-RS. 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/131495>. Acesso em: 17 jun. 2023.

SOUZA, Marcelo Tobias. **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: a celeridade nas contratações de bens e serviços através da adesão à Ata de Registro de Preços**. Monografia (Bacharel em Administração) – Universidade de Brasília (UnB). Brasília-DF. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/3135/1/Marcelo%20Tobias%20Souza.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SPITZCOVSKY, Celso. **Esquematizado – Direito Administrativo**. São José dos Campos-SP. Editora Saraiva-Jus. 5 ed. 2022.

TORRES, Ronny Charles. **Prorrogação da Ata e Renovação dos Quantitativos Fixados na Licitação**. Artigos | Dica do Ronny Premium. 28/05/2023. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/prorrogacao-da-ata-e-renovacao-dos-quantitativos-fixados-na-licitacao/#:~:text=%5B4%5D%20Art.,que%20comprovado%20o%20pre%C3%A7o%20vantajoso..> Acesso em: 11 jul. 2023.